



**MINISTERIO DE DEFENSA**



**PANORAMA ESTRATÉGICO  
2012**

**ieee.es**  
 Instituto Español de Estudios Estratégicos

**10 años** Real Instituto Elcano

**INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
REAL INSTITUTO ELCANO**





**MINISTERIO DE DEFENSA**

---

**PANORAMA ESTRATÉGICO  
2012**

---

**INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
REAL INSTITUTO ELCANO**

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



NIPO: 083-12-032-8 (edición en papel)

NIPO: 083-12-031-2 (libro-e)

ISBN papel: 978-84-9781-716-5

Depósito Legal: M-12030-2012

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa

Tirada: 500 ejemplares

Fecha de edición: marzo, 2012

NIPO: 083-12-033-3 (edición en línea)

ISBN libro-e : 978-84-9781-717-2



En esta edición se ha utilizado papel libre de cloro obtenido a partir de bosques gestionados de forma sostenible certificada.

Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.



MINISTERIO  
DE DEFENSA

*INSTITUTO ESPAÑOL DE  
ESTUDIOS ESTRATÉGICOS*

Grupo de Trabajo número 02/2011  
**PANORAMA ESTRATÉGICO  
2012**

---

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación

---



## SUMARIO

### **INTRODUCCIÓN**

*Por Felipe Sahagún*

*Capítulo I*

### **UN CONTEXTO ECONÓMICO GLOBAL ARRIESGADO Y CAMBIANTE**

*Por Federico Steinberg Weschler*

*Capítulo II*

### **LA PRIMAVERA ÁRABE. ¿LIBERTAD Y DESARROLLO O FRUSTRACIÓN Y CAOS?**

*Por Haizam Amirah Fernández*

*Capítulo III*

### **LA CONFLICTIVIDAD EN EL MUNDO MUSULMÁN (2011)**

*Por Rafael Caldach Cervera*

*Capítulo IV*

### **AFGANISTÁN: HACIA EL FIN DEL CONFLICTO**

*Por Francisco José Berenguer Hernández*

*Capítulo V*

### **EL ÁFRICA SUBSAHARIANA**

*Por José Pardo de Santayana*

*Capítulo VI*

### **AMÉRICA LATINA 2011: SORTEANDO LOS EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA, BUSCANDO UNA MAYOR INSERCIÓN INTERNACIONAL**

*Por Carlos Malamud Rikles*

### **COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO**

### **ÍNDICE**



**INTRODUCCIÓN**

# PANORAMA ESTRATÉGICO 2012

*Felipe Sahagún*



## ■ INTRODUCCIÓN

¿La crisis económica de los últimos años es otro fenómeno cíclico o el comienzo de un cambio estructural que puede prolongarse durante años? ¿Ha tocado techo la crisis de la eurozona? ¿Se logrará evitar una nueva recesión en 2012? ¿Estamos en el principio del fin del proyecto europeo tal como se ha venido construyendo desde hace medio siglo o, aplicando el mecanismo de la cooperación reforzada, en vísperas de otro impulso hacia una mayor integración política y económica que consolidará definitivamente a Europa, sin el Reino Unido y algunos otros disidentes, como potencia global del siglo XXI?

¿China, América Latina y las demás regiones emergentes del planeta son inmunes a la última crisis, empiezan a sufrir sus efectos o, gracias a una fase nueva de la globalización, se han convertido en los principales beneficiarios estratégicos de un nuevo equilibrio de poder, comparable, por sus efectos tectónicos en el sistema internacional, a los que se produjeron tras la derrota de Napoleón, después de la primera unificación alemana o en la década posterior a la segunda guerra mundial? De ser así, ¿será una transición tan pacífica como el sistema europeo del siglo XIX o tan turbulenta como las que condujeron a la Primera Guerra Mundial y a la Guerra Fría?

¿Se impondrá la lógica economicista de la Posguerra Fría a las rivalidades nacionales del pasado, evitando el retorno al proteccionismo, nuevas guerras de divisas, la ruptura de los principales procesos de integración regional, nuevas carreras de armamento y una conflictividad creciente entre los actores internacionales más importantes por el dominio militar y económico del Pacífico occidental y el acceso preferente a las materias primas de África y América Latina?

¿Asistimos, simplemente, a los primeros compases de una nueva bipolaridad, todavía muy desigual, entre Estados Unidos y China que puede condicionar la evolución de la sociedad internacional en los próximos decenios de forma similar o con más intensidad que la bipolaridad soviético-estadounidense que condicionó la Guerra Fría?

«¿Está dejando paso la *primavera árabe* a un frío invierno?» se preguntaba *The Economist* en un editorial el pasado 10 de diciembre tras las elecciones legislativas en Túnez, Marruecos y dos de las tres fases de las legislativas egipcias, en las que se habían impuesto movimientos islamistas<sup>(1)</sup>. ¿Están dando la razón los resultados a los escépticos que siempre han negado a los árabes la capacidad de democratizarse? «La respuesta es no. Hasta que los Hermanos Musulmanes (y sus equivalentes en los países vecinos) se hagan realmente con el poder, es difícil saber con certidumbre la posición de la corriente dominante del islam político», pero, hasta que llegue ese momento, «mientras avanza pacíficamente el islam

---

(1) «And the winner is...» *The Economist*, 10 de diciembre de 2011, p. 16.

político, Al Qaeda y sus amigos violentos yihadistas se han retirado a los lugares más remotos de Yemen, Somalia y el desierto del Sáhara».

Rebatidas por los hechos algunas de las ideas dominantes de los últimos veinte años –enfrentamiento Norte-Sur, superpotencia japonesa, choque de civilizaciones, fin de la historia, hiperpotencia estadounidense, parálisis del mundo árabe– la fuerza que mejor caracteriza la situación internacional a comienzos de 2012 es un multilateralismo flexible cada vez menos controlado.

Como ha dicho Pierre Hassner, cada una de las llamadas potencias emergentes –China, Irán, Turquía, Brasil, India, Indonesia...– «emerge a su manera»<sup>(2)</sup>. Tan importante o más que los frágiles pero útiles compromisos de los BRIC para legalizar la intervención en Libia con mandato ONU, pero impedirle en Siria, empiezan a ser las nuevas parejas estratégicas –India con Estados Unidos, Pakistán con China, Rusia con Alemania...– y la pesada herencia de las confrontaciones históricas no superadas: China-Japón, India-Pakistán, Irán-Arabia Saudí, Israel-mundo árabe...

## ■ DIEZ AÑOS DEL 11-S

12

De las numerosas lecciones del 11-S, revisadas de forma gradual desde entonces y actualizadas en los últimos meses con motivo del décimo aniversario de los atentados, la más importante posiblemente sea la respuesta inicial de la Administración Bush: las intervenciones en Afganistán e Irak, y una guerra indefinida contra el terrorismo internacional basada en la prevención y en la consideración del terrorismo yihadista como producto de una cultura política –despótica y enferma, aunque minoritaria en el mundo islámico– dispuesta a destruir los regímenes prooccidentales del mundo árabe y el sistema de libertades de las democracias.

Tras unos meses de euforia, por la rapidez y facilidad con que fueron derribados los regímenes talibán y de Sadam Husein –el mundo unipolar sin rivales de Charles Krauthammer–, empezó a resquebrajarse la doctrina de seguridad del uno por ciento del vicepresidente Dick Cheney, según la cual Estados Unidos debe responder a ese pequeñísimo riesgo de que los terroristas se hagan con armas de destrucción masiva como si tuviesen la seguridad absoluta de que, antes o después, las conseguirán y utilizarán<sup>(3)</sup>.

La dificultad para convertir intervenciones triunfales, con muy pocas bajas, en victorias permanentes; la imposibilidad de reconstruir y democratizar con rapidez países sin condiciones mínimas de seguridad; el coste creciente de las

---

<sup>(2)</sup> HASSNER, Pierre, «Emergents et submergés». LETTRE de l'IRSEM n.º 9, 2011.

<sup>(3)</sup> RACHMAN, Gideon, «World has changed in surprising ways». 9/11: Ten Years On. *Financial Times Special Report*. 9 de septiembre de 2011, p. 1-3.

guerras en Afganistán e Irak; el triple juego de Pakistán con Estados Unidos, Al Qaeda y los talibanes; la transformación del terrorismo yihadista en una red de franquicias y de *lobos* solitarios más difíciles de detectar; la influencia creciente de China, India y otras potencias emergentes mientras Occidente concentraba sus esfuerzos en esas guerras, y, finalmente, la crisis financiera provocaron un cambio de prioridades en el segundo mandato de Bush y la victoria de Barack Obama en 2008.

Obama no ha podido cumplir muchas de las promesas con las que llegó a la Casa Blanca, pero el 31 de diciembre de 2011, con la retirada de los últimos soldados estadounidenses, terminó de aplicar el acuerdo de retirada de Irak firmado por su antecesor y ha iniciado un proceso de desvinculación similar en Afganistán.

Ningún año de elecciones, con el presidente concentrado en su reelección, favorece cambios radicales en la política exterior y de seguridad, pero 2012, con elecciones presidenciales en cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, puede ser una excepción. Aunque probable, la reelección de Obama y de Sarkozy no puede darse por segura<sup>(4)</sup>. Podría depender de la evolución de la crisis económica europea. Así lo creen, al menos, sus principales asesores. Si el precio, para Sarkozy, es la Europa alemana que muchos ya ven claramente en el horizonte próximo, este parece dispuesto, igual que las potencias europeas menores, a aceptarlo.

Las legislativas de diciembre en Rusia han demostrado que el retorno de Vladimir Putin a la presidencia el 4 de marzo, que parecía bien atado, puede encontrar fuertes resistencias y ensombrecer las relaciones estratégicas con Occidente. Ante las manifestaciones de protesta y las acusaciones de fraude en diciembre, Putin volvió a recurrir al enemigo exterior, mientras sus lugartenientes amenazaban con una oposición más firme al programa de defensa antimisiles de la OTAN, en el que España se ha ofrecido a participar desde la base de Rota.

El acuerdo del 5 de octubre entre España, Estados Unidos y la OTAN por el que Estados Unidos podrá desplegar en la base española, cuando entre en vigor, cuatro buques con el sistema antimisiles AEGIS convierte a España en el pilar aeronaval del sistema de defensa antimisiles de la OTAN en esta región, pero, como ha señalado Rafael Calduch, complica las relaciones de la OTAN y España con Rusia a la vista de la precipitación y de la falta de transparencia con la que se ha concluido el acuerdo<sup>(5)</sup>. Dificultades al margen, es la medida más importante adoptada por España en 2011 en sus relaciones con los aliados,

---

<sup>(4)</sup> MICKLETHWAIT, John, «Democracy and its enemies». *THE WORLD 2012. The Economist*, p. 17.

<sup>(5)</sup> CALDUCH CERVERA, Rafael, «La participación de España en el sistema de defensa antimisiles». *Horizontes Internacionales*. n.º 9. Noviembre de 2011. [www.analisisinternacional.eu](http://www.analisisinternacional.eu).

junto con la selección de la base aérea de Torrejón de Ardoz como uno de los dos centros europeos del Mando y Control Aéreo de la Alianza.

Las tensiones entre Rusia y Occidente tienen un límite: el interés económico recíproco, que sigue haciendo de amortiguador. Estados Unidos sigue necesitando a Rusia para sus operaciones en Afganistán, necesidad tanto mayor cuanto más se deterioren, como ha sucedido en 2011, las relaciones con Pakistán, que interrumpió temporalmente el paso de camiones de la Alianza con destino a las tropas en Afganistán y el uso de su territorio para vuelos no tripulados estadounidenses tras la muerte de 24 de sus soldados en bombardeos de la OTAN sobre puestos fronterizos con Afganistán el 26 de noviembre. Al menos, 22 contenedores de petróleo de la OTAN aparcados en una terminal próxima a Quetta, capital de Beluchistán, fueron destruidos el 8 de diciembre.

La inauguración, el pasado verano, del gasoducto del norte entre Rusia y Europa Occidental cambia el equilibrio gasístico del continente, permite al monopolio ruso Gazprom, asesorado por el excanciller alemán Gerhard Schroeder, presentarse como el suministrador más fiable, facilita el abandono previsto de la energía nuclear por la RFA de aquí a 2022 y reduce la influencia de Ucrania, por la que pasaba hasta ahora alrededor del 80% del gas exportado por Rusia a Europa<sup>(6)</sup>.

14

Cuando Berlín aprobó el llamado *Nord Stream* o gasoducto bajo el Báltico, no previó un aumento de su dependencia de Rusia. Al contrario, lo vio como una reducción de la influencia política de Rusia sobre vecinos como Ucrania y Bielorrusia. La canciller Angela Merkel y su ministro de Economía, Philipp Roesler, no contaban con la pérdida, como tuvieron que aceptar tras Fukushima, del 24% de la generación eléctrica alemana en los próximos diez años. Para los vecinos centroeuropeos de Alemania, puede ser solo cuestión de tiempo que la dependencia alemana del gas ruso tenga prioridad sobre sus intereses regionales y atlánticos<sup>(7)</sup>.

El vigésimo aniversario del fin de la URSS nos obligó a mirar de nuevo a Rusia en 2011 y a reconocer, a partir de esa mirada, lo arriesgado que es hacer prospectiva sobre este país, donde los héroes de ayer son asesinos hoy y pueden resucitar mañana como mártires. La implosión soviética, sorprendentemente pacífica si la comparamos con el hundimiento de otros imperios, que para Occidente fue una bendición histórica al reducir el peligro de una confrontación nuclear, para Putin fue «la peor catástrofe geoestratégica del siglo XX» y su resultado principal, una Rusia humillada y empobrecida.

---

<sup>(6)</sup> BUCKLEY, Neil y GORST, Isabel, «Pipeline gives Moscow the edge in gas supply balance of power». *Financial Times*. 7 de septiembre de 2011, p. 4.

<sup>(7)</sup> Para un análisis más completo, véase, «Russian gas and Germany's nuclear gamble». *Real Clear World*. 2 de junio de 2011.  
[http://www.realclearworld.com/articles/2011/06/02/russian\\_gas\\_and\\_germanys\\_nuclear\\_gamble\\_99540.html](http://www.realclearworld.com/articles/2011/06/02/russian_gas_and_germanys_nuclear_gamble_99540.html).

Entre ambas interpretaciones se sitúa la del presidente saliente y probable nuevo primer ministro, Dmitri Medvedev, quien, en junio, reconocía que la guerra posrevolucionaria (1917-1923) y la Segunda Guerra Mundial, en las que murieron decenas de millones de rusos, fueron desastres mucho más graves<sup>(8)</sup>. Sajarov y Solzhenitsyn no se habrían olvidado, en un balance como este, de los millones de sacrificados en los campos siberianos por Stalin.

Sobre lo que fue la URSS han surgido en los últimos veinte años cuatro espacios diferenciados: la nueva Europa Oriental, con Kiev y Chisinau divididas entre proeuropeos y nostálgicos de la vieja Rusia; el Cáucaso Sur, sumido en una gran incertidumbre; la llamada Asia Central euroasiática, aunque de europea solo tenga algo Kazajstán, gobernada por dictaduras tan férreas o más que la antigua dictadura soviética, y la nueva Rusia, entre Europa y Asia, sin raíces culturales propiamente europeas ni voluntad aparente de sumarse pronto a la llamada democracia parlamentaria europea tras el desprestigio de todo lo relacionado con ese sistema político en los años noventa.

Se equivocaron los que vieron en el final de la URSS el comienzo de una nueva democracia. Desde que sucedió a Yeltsin, Putin ha intentado liquidar toda oposición y toda posibilidad de alternancia, pero, tras anunciar en septiembre de 2011 su intención de volver a la presidencia en 2012, cuando las legislativas de diciembre y las presidenciales de marzo se veían ya como un mero trámite, surgió lo inesperado.

La OSCE y observadores neutrales denunciaron fraude en las legislativas a favor del partido presidencial, Rusia Unida, a pesar de que, según la Comisión Electoral, había ganado con un 49,3% de los votos, quince puntos menos que en las anteriores. Desafiando a la policía, decenas de miles de ciudadanos llenaron las calles del centro de Moscú y de otras grandes ciudades en protesta contra lo que denunciaron como un pucherazo y exigieron la repetición de los comicios. A pesar de la detención de centenares de personas, fue el desafío más importante del poder en Rusia desde los años de Yeltsin, una prueba de que quedan espacios que el régimen no puede controlar y, sobre todo, que, al igual que en las dictaduras árabes, los rusos están empezando a perder el miedo.

¿Sobrevivirá el pacto –estabilidad a cambio de autocracia– que ha sustentado el régimen de Putin en el primer decenio del siglo XXI? Según Pew Research, el 57% de los rusos sigue prefiriendo un Gobierno fuerte y estable a un régimen democrático, pero ¿pensarán lo mismo si vuelven a bajar los precios del petróleo y del gas, y Putin pierde la fuente principal de su popularidad y legitimidad? Si las protestas de diciembre arrecian, sus opciones serán liberalizar, perdiendo poder, o aumentar la represión, lo que le alejaría de Occidente.

---

<sup>(8)</sup> THORNHILL, John, «Russia's past is no sign of its future». *Financial Times*. 26 de agosto de 2011, p. 11.

En cuanto a China, Hu Jintao y Wen Jiabao hace tiempo que señalaron a Xi Jinping y Li Keqiang como sus sucesores, pero la renovación de los otros siete miembros del comité permanente del *Politburó* del partido comunista, siempre entre bastidores, se había convertido en una tensa pugna de final incierto. Muchos vieron en la reaparición pública de Jiang Zemin, presidente entre 1989 y 2002, con motivo del primer centenario del final del Imperio una maniobra más de esa batalla secreta entre facciones.

De su resultado depende, en gran medida, el futuro de un país, cuyos dirigentes, después de treinta años de rápido crecimiento, reconocen que los modelos político y económico –y la estrategia de política exterior y de seguridad– que les ha permitido sacar de la pobreza a centenares de millones, cambiando la legitimidad comunista por la legitimidad de un capitalismo de partido único, empieza a agotarse<sup>(9)</sup>.

La economía basada en las exportaciones se ve amenazada por la recesión y el proteccionismo de sus principales clientes, por una población envejecida y por los costes crecientes de producción. El *bum* inmobiliario de los últimos años no parece sostenible indefinidamente. Necesita reducir su dependencia excesiva de las inversiones e incentivar el consumo interno, frenar el deterioro medioambiental y recortar la insultante disparidad de riqueza entre la minoría que más se ha beneficiado del milagro económico de los últimos treinta años y el resto de la población. Aunque mantiene un firme control de la maquinaria informativa, la revolución de las comunicaciones también le está pasando factura y el régimen político se resiente. El contrato social no escrito de Tiananmen –«enriqueceros, que yo me encargo de lo demás»– se está agrietando.

## ■ EL AÑO DE LA INDIGNACIÓN GLOBAL

Las revueltas, manifestaciones, enfrentamientos y guerras en los países árabes desde que prendió la mecha en Túnez en diciembre de 2010 están demostrando que hay formas mucho más eficaces de transformar y –si no son secuestrados los procesos de cambio por las distintas fuerzas islamistas radicales– estabilizar y/o liberalizar el mundo musulmán que con invasiones y ocupaciones militares.

Como advierte Gustavo de Arístegui al final de su último libro sobre las encrucijadas árabes, «las transiciones son inciertas, las fuerzas políticas moderadas, débiles, poco arraigadas o bien desconectadas del pueblo llano (...) y los riesgos de una grave explosión en las regiones del Magreb, Oriente Próximo y el Golfo sigue siendo muy alto»<sup>(10)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> ANDELINI, Jamil, «High stakes in backroom battle». CHINA. *Financial Times Special Report*. 26 de octubre de 2011, p. 1.

<sup>(10)</sup> ARISTEGUI, Gustavo de, *Encrucijadas árabes. Lo que España y el mundo se juegan*. Singular Ediciones, Madrid 2011, p. 347-348.

«La única salida viable es la rápida, sólida y creíble institucionalización democrática de esos países para evitar que el vacío de poder y la incertidumbre den alas a los islamistas radicales, que no han sido protagonistas de las revueltas pero que esperan agazapados a que se les presente la oportunidad», añade. «Si eso ocurre, los árabes habrán cambiado dictaduras implacables del siglo XX por dictaduras sanguinarias medievales, las del islamismo radical y el yihadismo»<sup>(11)</sup>. Es improbable que los Ejércitos que, en Túnez y Egipto, facilitaron la salida de los dictadores asistan impasibles a esa deriva.

Algunos, como Thierry de Montbrial, director y fundador del Instituto Francés de Relaciones Internacionales (IFRI), han visto en el vendaval financiero del último año, en la eliminación de Osama Bin Laden, en la *primavera árabe* y en el *tsunami* del 11 de marzo en Japón, con sus efectos sobre la central nuclear de Fukushima y sobre la industria nuclear, la confirmación de un nuevo orden internacional caracterizado por la importancia creciente de *phenomènes de non-linearité*, una multipolaridad cada vez más volátil y una heterogeneidad cada día mayor.

«La mundialización genera interdependencias de complejidad creciente y, por ello, más difíciles de identificar, de modo que el menor incidente, en cualquier lugar y en cualquier momento, puede tener repercusiones planetarias (...) y provocar graves problemas de gobernanza de consecuencias dramáticas», advierte<sup>(12)</sup>.

Es posible, como señala, entre otros, el historiador Paul Kennedy, que estemos ante otro *parteaguas* o momento de inflexión histórica como los vividos a principios del siglo XVI, tras la invención de la imprenta, o a mediados del siglo XVIII en Inglaterra, tras la invención de la máquina de vapor. En defensa de su tesis, cita la disminución del peso del dólar, la desintegración del sueño europeo, la carrera armamentística en Asia y la parálisis de la ONU<sup>(13)</sup>. Habiendo errado en los años ochenta en sus reflexiones sobre el auge y caída de la superpotencia estadounidense, es posible que vuelva a confundir causas y consecuencias, y que la nueva época arroje más luces que sombras.

Así se desprende del último *State of the Future* editado en Estados Unidos. En él se describe el momento actual como una bifurcación de la que salen dos caminos, uno lleno de riesgos y otro de posibilidades:

*El Estado del Futuro 2011 no ofrece ninguna garantía de un futuro prometedor. Documenta el potencial para muchas pesadillas graves, pero también apunta a una amplia gama de soluciones para cada una.*

<sup>(11)</sup> *Ibid.*, p. 348.

<sup>(12)</sup> MONTBRIAL, Thierry de, «Perspectives». *Ramses*. IFRI, París 2012, p. 9.

<sup>(13)</sup> KENNEDY, Paul, «¿Hemos entrado en una nueva era?». *El País*. 3 de noviembre de 2011, p. 37.

*Si las tendencias actuales de crecimiento de la población, el agotamiento de recursos, el cambio climático, el terrorismo, el crimen organizado y la enfermedad siguen y convergen en los próximos 50 a 100 años, es fácil imaginar un mundo inestable, con resultados catastróficos. Si las tendencias actuales en la autoorganización a través de Internets futuros, la cooperación transnacional, la ciencia de materiales, energía alternativa, la ciencia cognitiva, el diálogo interreligioso, la biología sintética y la nanotecnología continúan y convergen en los próximos 50 a 100 años, es fácil imaginar un mundo que beneficie a todos<sup>(14)</sup>.*

Las sucesivas manifestaciones en Túnez, Egipto y otros países árabes, los movimientos de protesta en España, Israel, Francia, Grecia y Estados Unidos, las marchas estudiantiles en Chile, los disturbios en el Reino Unido, la movilización contra la corrupción en la India y el record de huelgas en China hacen de 2011 otro año de indignación global solo comparable a 1968 y 1989, cuando todavía no existía Internet ni la interdependencia había dejado paso a la globalización.

A pesar de las profundas diferencias entre los distintos movimientos, en todos coinciden millones de jóvenes en paro, muchos de ellos universitarios, clases medias empobrecidas que no se sienten representadas por sus políticos y un mundo financiero percibido como demasiado poderoso, irresponsable y culpable, con los políticos, de las desigualdades crecientes en las distintas sociedades, independientemente de su régimen político. «La fosa que separa a los ricos de los pobres en los países de la OCDE es la más profunda en treinta años», advertía la OCDE a primeros de diciembre<sup>(15)</sup>.

Imposible esperar unanimidad en las respuestas a desafíos tan diversos, pero a corto y medio plazo, un hecho, la crisis del euro, que se está llevando por delante, con elecciones o sin ellas, a Gobiernos de izquierda y de derecha, destaca sobre todos los demás. La gran prueba de 2012 es si la Unión Europea será capaz, por fin, de levantar el cortafuegos necesario para que la quiebra de Grecia y Portugal no se extienda a Italia, España y otros países miembros<sup>(16)</sup>.

La medicina aplicada al enfermo, en 2011, amenazaba con asfixiarlo. Se necesitaba urgentemente un revitalizante y, como solución duradera, acelerar la introducción de mecanismos de buen gobierno, sin los cuales la

---

<sup>(14)</sup> *State of the Future 2011*. Disponible en siete idiomas, entre ellos el español. En sus 1.400 páginas se actualizan cada año los datos correspondientes a 15 de los desafíos globales más importantes. Lo edita la fundación del Millenium Project: [www.millennium-project.org](http://www.millennium-project.org).

<sup>(15)</sup> DUSSEAU, Brigitte, «De Madrid a New York, la colère contra la crisis et les inégalités» AFP, 8 de diciembre de 2011. Hora: 05:16 gmt.

<sup>(16)</sup> THE WORLD 2011. *Financial Times Special Reports*. 26 de enero de 2011. [www.ft.com/intl/reports/the-world-2011](http://www.ft.com/intl/reports/the-world-2011).

globalización –mundialización para los franceses– es una vía potencial abierta permanentemente al caos.

La crisis económica tiene más elementos de cambio estructural que cíclico, seguramente por los efectos subestimados de la incorporación a la economía de libre mercado en los últimos veinte años de la antigua URSS, China, India y otras potencias emergentes, y por la revolución de las comunicaciones impulsada por Internet, la digitalización y la telefonía móvil.

La crisis de la eurozona ha puesto en evidencia los graves errores cometidos en su origen y aplicación, tal como ha reconocido el propio Jacques Delors, responsable principal de su puesta en marcha como presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1995. Los problemas del euro responden a «la obsesión alemana con el control monetario y a la falta de una visión clara de los demás países», reconocía en vísperas del Consejo Europeo de diciembre, en el que Gobiernos y mercados tenían puestas sus últimas esperanzas.

Los supervisores de la introducción de la moneda europea, en su opinión, pecaron de ingenuos, cerrando los ojos a las debilidades y desequilibrios de algunos países. Los dirigentes europeos actuales han respondido «demasiado tarde y mal» en apoyo del euro. «Todos debemos hacer examen de conciencia y reconocer parte de razón en la insistencia británica, desde el principio, en que un banco central y una moneda común sin integración política, económica y fiscal eran intrínsecamente inestables», pedía Delors pocos días antes de que, en el Consejo Europeo de diciembre, el Reino Unido se quedara fuera –el único de los 27– del proyecto de nuevo tratado intergubernamental para avanzar hacia una unión fiscal.

¿Serán capaces los dirigentes europeos de recuperar el tiempo perdido en 2012 y cumplir lo acordado? ¿Superará el nuevo proyecto los procesos de ratificación parlamentaria necesarios? ¿Es viable sin reformar los tratados para subsanar los errores del pasado y poder expulsar a quienes no cumplan las reglas? Delors cree que no. Es, sin duda, la cuestión más importante del *Panorama Estratégico* de este año<sup>(17)</sup>.

## ■ PRIORIDADES CONFUSAS

No es fácil fijar correctamente las prioridades en política exterior y de seguridad de un país cuando no hay una conciencia clara de las amenazas y de los riesgos o cuando sus dirigentes no están de acuerdo sobre ellas o cambian fácilmente de opinión.

De visita en los astilleros de Electric Boat de General Dynamics, en Groton (Conn), «la capital mundial de los submarinos», el pasado 17 de noviembre el

---

<sup>(17)</sup> «Delors says euro flawed from start, blames others». Reuters. 2 de diciembre de 2011.

jefe del Pentágono, Leon Panetta, tras reiterar el compromiso oficial de Obama de reducir los gastos militares estadounidenses en 450.000 millones de dólares en diez años y de retirar todas las fuerzas de combate de Irak en 2011, se refirió a Afganistán, Libia y Al Qaeda:

- *En Afganistán esperamos poder avanzar en la misma dirección (que en Irak) (...), pero confiamos en que, para finales de 2014, seremos capaces de recuperar un país gobernable y seguro.*
- *Respecto a Libia, acabamos de retirarnos de la misión, una misión de la OTAN que ha sido un gran éxito.*
- *Sobre terrorismo (...) hemos diezmado la dirección de Al Qaeda, pero necesitamos mantener la presión<sup>(18)</sup>.*

A renglón seguido, enumeró las amenazas:

*Sigue habiendo ahí fuera amenazas (...) como Irán, Corea del Norte y el espacio cibernético, todo un mundo nuevo en el que la guerra cibernética es una realidad, el campo de batalla del futuro. Y nos enfrentamos también a las amenazas de las potencias emergentes –China, India y otras– que tenemos que tener en cuenta siempre para asegurarnos la protección adecuada en el Pacífico y para que entiendan que no vamos a irnos a ninguna parte. Además, tenemos el Oriente Medio, que sigue en ebullición (...) Muchas amenazas.*

Más que suficiente para negar, a diferencia de lo ocurrido tras la Segunda Guerra Mundial, tras Corea, tras Vietnam y tras la caída de la URSS, nuevos recortes indiscriminados en defensa. «El resultado es que debilitamos nuestra defensa global (...) y esta vez no lo vamos a hacer», afirmó. «Vamos a aprender de las lecciones del pasado».

En vísperas del décimo aniversario del 11-S, el presidente estadounidense, Barack Obama, reconocía en la CNN:

*Lo que más nos preocupa hoy no es un ataque terrorista grave, aunque siempre exista ese riesgo (...), sino el lobo solitario, alguien con un arma capaz de causar matanzas indiscriminadas como la que acaba de producirse en Noruega<sup>(19)</sup>.*

En julio, en el debate de confirmación en el Senado como nuevo presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor en sustitución del almirante Mike Mullen, el general Martin Dempsey, primer militar de Tierra que ocupa ese puesto desde 2001, se distanciaba de su antecesor en su evaluación de la principal amenaza para la seguridad en los albores del segundo decenio del siglo XXI.

---

<sup>(18)</sup> U.S. Department of Defense. News Transcripts, 17 de noviembre de 2011. <http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=4929>.

<sup>(19)</sup> <http://news.yahoo.com/obama-lone-wolf-terror-attack-biggest-concern-223347040.html>.

«¿Coincide usted con la reiterada afirmación de Mullen de que la crisis de la deuda es hoy la amenaza número uno para la seguridad?», le preguntaron varios senadores.

«El poder y la influencia requieren tres pilares de fuerza –el militar, el diplomático y el económico– y no se puede optar entre uno y otro», respondió<sup>(20)</sup>.

Parece una respuesta más política que estratégica, anticipándose a las presiones crecientes para recortar sustancialmente el presupuesto del Pentágono, con sus inevitables consecuencias en la política exterior y militar de Estados Unidos y del resto de los aliados, pero refleja, a su vez, una opinión mucho más realista de la seguridad actual, con múltiples focos y grados de amenazas y riesgos entrecruzados, imposibles de separar, difíciles de clasificar y cada vez más difíciles de anticipar.

Garantizar la seguridad en este nuevo contexto, reconoce España en su primera estrategia de seguridad nacional, aprobada por el Consejo de Ministros el 24 de junio, «es una tarea compleja, en un mundo interdependiente y en transformación en el que convergen la peor crisis económica en más de ochenta años y un desplazamiento de poder económico de Occidente a Asia»<sup>(21)</sup>.

«Afrontamos amenazas y riesgos transversales, interconectados y transnacionales», se añade en la introducción del documento. «Preservar la seguridad requiere coordinación, tanto internacional como interna, y la contribución de la sociedad en su conjunto» y «un enfoque integral que conciba la seguridad de manera amplia e interdisciplinar, a nivel nacional, europeo e internacional». Recogiendo una opinión bastante generalizada en España, Francisco J. Ruiz González, analista del IEEE, advierte que el año largo de esfuerzo para la elaboración de la estrategia bajo la dirección de Javier Solana servirá de poco o nada «si la Administración del Estado, más allá de los Ministerios de Defensa e Interior, no acoge los mandatos y orientaciones del documento de un modo constructivo, desarrollando en el marco de sus competencias sus propias normas y procedimientos de actuación»<sup>(22)</sup>.

La portavoz de Defensa del PP en el Congreso en la última legislatura, Beatriz Rodríguez Salmones, declaraba a finales de octubre en un debate sobre el futuro

---

<sup>(20)</sup> <http://www.foxnews.com/politics/2011/09/30/new-us-military-chief-differs-with-mullen-over-national-security-threat-posed/>.

<sup>(21)</sup> *Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos*. Moncloa. Madrid 2011, p. 1.

[http://www.cidob.org/es/publicaciones/monografias/monografias/la\\_estrategia\\_espanola\\_de\\_seguridad\\_ees\\_una\\_responsabilidad\\_de\\_todos](http://www.cidob.org/es/publicaciones/monografias/monografias/la_estrategia_espanola_de_seguridad_ees_una_responsabilidad_de_todos).

<sup>(22)</sup> RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J., *Estrategia Española de Seguridad*. Fundación Ciudadanía y Valores. Documentos. Doc/100. Junio de 2011, p. 9.

[http://www.funciva.org/uploads/ficheros\\_documentos/1309246509\\_270611\\_estrategia\\_espanola\\_de\\_seguridad.pdf](http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1309246509_270611_estrategia_espanola_de_seguridad.pdf).

de la seguridad y la defensa de España organizado en Madrid por la revista *Atenea* que «el texto va a ser útil, podrá ser reformado, revisado o hacerse otro». Y añadía: «Es valioso, está bien elaborado, pero, como cualquier política que intenta prolongarse en el tiempo, debe contar con consenso parlamentario» y «no es, no puede ser, nuestro documento» porque, entre otras cosas, «contiene aspectos muy vagos (...), especialmente sobre los intereses de España como nación soberana» y «pretende decirle al próximo presidente del Gobierno (...) cómo debe ser su oficina presidencial»<sup>(23)</sup>.

No parece, pues, que en España se haya logrado todavía un consenso mayor que en Estados Unidos sobre las prioridades de seguridad entre las principales fuerzas políticas.

A pesar de las diferencias señaladas anteriormente, Dempsey se ha sumado a las repetidas advertencias de Mullen contra las nuevas amenazas cibernéticas, sin ocultar su escasa preparación en la materia:

*Confieso, de entrada, que mis ideas (sobre la cuestión) están aún tomando forma, pero me han informado de que la guerra cibernética será, probablemente, una de las cuestiones más importantes de mi mandato*<sup>(24)</sup>.

22

Su antecesor identificó en su despedida los ataques cibernéticos y las armas nucleares rusas como las otras dos grandes amenazas existenciales para Estados Unidos, aunque reconoció que «la última amenaza está bien controlada por los acuerdos de control de armamentos, incluido el nuevo tratado START de 2010»<sup>(25)</sup>.

Para el director del FBI, Robert Mueller, la distinción entre amenazas cibernéticas, China, Rusia e Irán es una pérdida de tiempo, pues estos países son los que más esfuerzos están haciendo para disponer de una capacidad cibernética ofensiva contra objetivos militares, económicos y comerciales:

*Desde 2006 hemos tenido varios casos, investigaciones, juicios de personas relacionadas con China que han participado en espionaje económico, filtración de información y actividades similares*<sup>(26)</sup>.

¿Coinciden estas prioridades con las de los electores? A primeros de agosto un grupo conservador, Secure America Now, realizó una encuesta con una muestra

---

<sup>(23)</sup> «El PP reconoce que *Estrategia española de seguridad no es su documento*». EFE. 27/10/2011, Hora: 12:49 gmt.

<sup>(24)</sup> <http://www.foxnews.com/politics/2011/09/30/new-us-military-chief-differs-with-mullen-over-national-security-threat-posed/>.

<sup>(25)</sup> *Ibid.*

<sup>(26)</sup> <http://www.washingtontimes.com/news/2011/mar/10/china-deemed-biggest-threat-to-us/?page=al>.

de mil entrevistados. Por países, el 63% identificaba a Irán como la principal amenaza, el 50% citaba a China y un 47% a Corea del Norte. Casi ocho de cada diez daban por hecho que las presiones sobre Irán no frenarían sus planes de nuclearización y que, de hacerse con armas nucleares, Irán las utilizaría contra Israel y/o las pondría en manos de grupos terroristas para utilizarlas contra Estados Unidos. Parecía un anticipo programado de las nuevas presiones contra Irán en el último año<sup>(27)</sup>.

Cuando se les preguntaba por la causa principal de inseguridad, independientemente del origen geográfico, la mayoría señalaba la crisis económica.

Con la elección de Dempsey, Obama completaba la renovación de su equipo de seguridad nacional. León Panetta pasaba de la CIA al Pentágono en sustitución de Robert Gates el 1 de julio, el general David Petraeus se retiraba del Ejército y sustituía a Panetta al frente de la CIA, dejando el mando de las fuerzas de Estados Unidos y de la OTAN en Kabul al general de Marines John Allen, y el general Raymond Odierno se hacía cargo del Ejército de Tierra, puesto ocupado hasta julio por Dempsey. Adaptar la seguridad y defensa de su país a la crisis económica y gestionar la retirada de Irak y Afganistán son sus prioridades más urgentes, pero todos reconocen la necesidad de prepararse para escenarios imprevistos.

Si Obama no fuera reelegido en 2012, es probable que algunas de esas prioridades sean revisadas, pues algunas de las voces más influyentes en el partido republicano, como el exvicepresidente Dick Cheney, critican abiertamente, por considerarla precipitada, la retirada de Irak y Afganistán, y difieren radicalmente de la evaluación de amenazas de la Administración Obama:

*La amenaza más peligrosa que afrontamos hoy es la posibilidad de que caigan materiales nucleares en manos de terroristas. Se trata de una amenaza muy real. Corea del Norte ya ha probado dos armas nucleares y les hemos pillado con las manos en la masa, suministrando un reactor a Siria, uno de los regímenes que más apoyan el terrorismo (...) Afortunadamente, Israel se hizo cargo del asunto, pero el problema sigue estando ahí y continuamos sin controlar a Corea del Norte<sup>(28)</sup>.*

<sup>(27)</sup> *National Survey. Secure America Now. Septiembre de 2011.*

<http://www.secureamericanow.org/threat-of-the-day/2011-09-release-iran-now-viewed-as-top-american-security-threat/>.

<sup>(28)</sup> «Ten years after: Lessons learned, lessons unlearned. A 9/11 Anniversary conversation with former Vice President Richard Cheney». American Enterprise Institute. 9 de septiembre de 2011.

<http://www.aei.org/events/2011/09/09/a-911-anniversary-conversation-with-former-vice-president-richard-cheneybrten-years-after-lessons-learned-lessons-unlearned/>.

Tan solo cinco meses antes de la audiencia de Dempsey, el 10 de marzo, ante el mismo comité del Senado (*the Armed Services Committee*), el director nacional de Inteligencia, James Clapper, describía a China como «la amenaza mortal más grave para los Estados Unidos entre los Estados nación» y rebajaba la amenaza rusa a un segundo lugar. Ante la sorpresa de algunos senadores, explicó que los peligros de Irán y de Corea del Norte «no son graves amenazas estratégicas porque carecen de la fuerza de China y Rusia»<sup>(29)</sup>.

En la misma comparecencia, en clara discrepancia con el discurso oficial de la Casa Blanca, que en esas fechas ya estaba pidiendo la dimisión del coronel Muamar el Gadafi, Clapper consideró probable la victoria del régimen libio sobre los rebeldes y no descartó la ruptura del país norteafricano en tres repúblicas o un escenario incontrolado como el de Somalia. Los hechos desmintieron sus previsiones sobre la victoria de Gadafi a finales de octubre. En cuanto al futuro de Libia, dependerá de lo que decidan sus nuevos dirigentes y de la ayuda que reciban de las grandes potencias y de sus vecinos.

A primeros de julio, camino de Afganistán, en su primer viaje al extranjero como nuevo secretario de Defensa, Leon Panetta, responsable principal de la operación que acabó con la vida de Osama Bin Laden la noche del 1 al 2 de mayo en Abbottabad, a 80 kilómetros de la capital pakistani, apuntaba a Yemen, no a Pakistán, como el origen actual de «la amenaza terrorista más grave» y aseguraba que Estados Unidos está «a punto de derrotar estratégicamente a Al Qaeda»<sup>(30)</sup>.

Es indiscutible la importancia de la muerte de Bin Laden y de otros destacados dirigentes de Al Qaeda como Ilyas Kashmiri a primeros de junio y, sobre todo, Anwar Awlaki, uno de los mejores propagandistas y el supuesto jefe de Al Qaeda en la Península Arábiga, el 23 de septiembre en Yemen. Pero, como advirtió el propio Obama tras cada uno de estos éxitos, Al Qaeda, aunque debilitada, sigue siendo peligrosa.

Estos éxitos se deben en gran medida a la multiplicación de los ataques con aviones no tripulados (*drones*) en Yemen y en el santuario de las llamadas FATA (*Federally Administered Tribal Areas*) de Pakistán, pero la mayor parte de los especialistas en el terrorismo yihadista reconoce que, «aunque la campaña de

---

<sup>(29)</sup> LAKE, Eli, «China deemed biggest threat to U.S., Russia second, DNI chief says». *The Washington Times*, 10 de marzo de 2011. <http://www.washingtontimes.com/news/2011/mar/10/china-deemed-biggest-threat-to-us/print/>.

<sup>(30)</sup> BUMILLER, Elizabeth, «Panetta says defeat of Al Qaeda is "within reach"». *The New York Times*, 9 de julio de 2011, p. A11. <http://www.nytimes.com/2011/07/10/world/asia/10military.html>.

---

los *drones* (...) ha degradado la capacidad de Al Qaeda, de ningún modo ha eliminado sus posibilidades de organizar nuevos atentados»<sup>(31)</sup>.

Para Michael Leiter, director del *US National Counterterrorism Centre* (NCTC) hasta el pasado verano, la amenaza terrorista principal en 2011 ya no está en Yemen ni en Pakistán, sino en «la identificación de ciudadanos estadounidenses dispuestos a causar daño a su propia patria» no solo entre la minoría musulmana más radicalizada sino también entre los grupos de la extrema derecha. Leiter se refería a Estados Unidos, pero su diagnóstico puede extenderse a toda Europa<sup>(32)</sup>.

El hecho de que 33 de los 54 atentados cometidos o planificados por yihadistas en territorio estadounidense entre el 11 de septiembre de 2011 y el 4 de diciembre de 2011, con 17 víctimas mortales, hayan tenido como objetivos instalaciones militares hace pensar a los responsables de la defensa interior del Pentágono y a sus principales aliados en el Capitolio, mayoría en los comités de Defensa de ambas cámaras, que Al Qaeda sigue siendo una amenaza grave.

Aunque la valoración de esa amenaza puede estar condicionada por el debate de los presupuestos de defensa de 2012, los países amenazados por el terrorismo yihadista, entre los que se encuentra España, están obligados, independientemente de cómo evolucione Al Qaeda<sup>(33)</sup>, a mantener la vigilancia militar, policial y de espionaje.

## ■ PANORAMA ESTRATÉGICO 2012

Desde su primera edición, hace quince años, *Panorama Estratégico* ha combinado el análisis de la actualidad anual y de los conflictos más graves con estudios de tendencias globales que permiten la contextualización y comprensión de la avalancha de datos que, de forma cada vez más rápida

---

<sup>(31)</sup> CRUICKSHANK, Paul, «Study: Western militants trained in Pakistan still #1 threat». CNN. 11 de julio de 2011. Se trata de la síntesis de un informe de 66 páginas sobre la amenaza de Al Qaeda tras la muerte de Bin Laden de la New America Foundation. El informe completo se puede consultar en:

[http://security.newamerica.net/publications/policy/the\\_militant\\_pipeline\\_0](http://security.newamerica.net/publications/policy/the_militant_pipeline_0).

<sup>(32)</sup> BRANDMAIER, Frank, «US faces new threats: homegrown terror and cyber attacks». DPA, 8 de septiembre de 2011. Texto completo en:

[http://www.monstersandcritics.com/news/usa/news/article\\_1661629.php/US-faces-new-threats-homegrown-terror-and-cyber-attacks](http://www.monstersandcritics.com/news/usa/news/article_1661629.php/US-faces-new-threats-homegrown-terror-and-cyber-attacks).

<sup>(33)</sup> Para un análisis pormenorizado, véase «The terrorism endgame: Lessons from the war on anarchy (part I and II), de Brent T. RANALLI, *The Globalist*. [www.theglobalist.com/Story.aspx?StoryId=9372](http://www.theglobalist.com/Story.aspx?StoryId=9372) y los libros *Osama Bin Laden y Al Qaeda. El fin de una era*, de AVILÉS, Juan (Edic. Catarata, Madrid 2011) y *Las nueve vidas del Al Qaeda*, de FILIU, Jean-Pierre (Edic. Icaria, Barcelona 2011).

---

e inconexa, amenaza con desbordarnos. Sin tener en cuenta el río de la actualidad –los ladrillos del edificio de la Historia con mayúscula– es imposible comprenderla, pero la actualidad, por sí sola, no basta para hacer y, mucho menos, anticipar la Historia. Para ello se necesita prospectiva.

Muy pocos observadores han logrado anticipar los cambios históricos más importantes a partir de los datos a los que tenían acceso en vida. El estadounidense Brooks Adams, fijándose en el control de minerales como factor esencial del poder, predijo ya en el siglo XVIII, mientras los demás seguían obcecados en la industria rural y en la demografía francesa, la decadencia de Inglaterra y el crecimiento gradual de Rusia y de China. Los lectores de Alexis de Tocqueville, a mediados del XIX, pueden identificar con gran acierto las claves del poder de Estados Unidos en el siglo XX. En 1939, antes de la invasión alemana de Polonia, el historiador británico E. H. Carr, en *La crisis de los veinte años*, describió los elementos fundamentales de la estructura bipolar durante la Guerra Fría ocho años antes de que un joven diplomático estadounidense destinado en Moscú, George Kennan, con el pseudónimo de *Mr. X*, redactara el telegrama que sirvió de guía para la contención de la URSS en el medio siglo siguiente.

Un año es demasiado poco tiempo para confirmar tendencias y, sin embargo, algunos accidentes (Chernóbil), elecciones (Thatcher, Reagan...) o muertes (archiduque Francisco Fernando en Sarajevo en 1914) han bastado, como en la metáfora de la mariposa que se metió en el avión de Tokio y provocó un huracán en Nueva York, para cambiar en días el destino de millones de habitantes durante generaciones. En el último año Fukushima puede ser el accidente que despierte al aletargado Japón de los últimos veinte años y la inmolación del joven Mohamed Bouazizi ha prendido una mecha en el mundo árabe que se está extendiendo al resto del mundo. Si alguna de las elecciones previstas en los próximos meses produce algún cambio comparable, está por ver.

Teniendo en cuenta estas dificultades, los contenidos de Panoramas anteriores y las líneas prioritarias de trabajo de sus respectivos centros, el director del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), general Miguel A. Ballesteros, y el subdirector del Real Instituto Elcano (RIE), Charles Powell, corresponsables de *Panorama Estratégico*, eligieron para la edición 2011-2012 la crisis económica, con atención especial a la crisis del euro; las encrucijadas árabes que ya han provocado la caída de tres dictadores; los focos de conflictos armados, latentes o en transición en el mundo musulmán; el principio del fin de la intervención militar en Afganistán tras diez años de guerra y la muerte de Osama Bin Laden en territorio pakistaní; las amenazas que ponen en peligro el despertar económico y democrático de África de los últimos años, y la respuesta de América Latina a la recesión en el norte del planeta, a la globalización y al desplazamiento de poder de Occidente a Oriente iniciado hace ya tiempo y acelerado por la crisis.

---

Desde especialidades bien distintas, los seis autores, cuatro civiles y dos militares, todos ellos destacados investigadores en su materia con numerosas publicaciones, han evitado en sus respectivos análisis cualquier determinismo ideológico y, atendiendo a los datos y a los argumentos de los principales expertos en cada tema, ofrecen múltiples ideas para sortear los retos principales.

### ■ Más allá del euro

Haciendo suyo el diagnóstico de Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff, que han estudiado detenidamente más de ocho siglos de crisis financieras, Federico Steinberg, investigador principal de economía y comercio del RIE y profesor de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid, anticipa que «la vuelta a la normalidad tardará años en producirse y el periodo de desapalancamiento estará plagado de baches».

Las fuertes turbulencias en la economía internacional a finales de 2011, añade, responden a decisiones concretas de Estados Unidos y de la Unión Europea en los últimos meses, a la falta de liderazgo y a las medidas, claramente insuficientes e ineficaces, adoptadas para hacer frente al triple reto de contracción, deuda y déficit a ambos lados del Atlántico. El resultado es «el riesgo de caer en un estancamiento como el que Japón vivió tras el estallido de su burbuja inmobiliaria durante la década de los noventa».

Condiciona el comienzo de la solución a que los países insolventes de la eurozona, como Grecia, suspendan pagos y a que se establezca un perímetro de seguridad que proteja del contagio a los demás miembros del Eurogrupo con problemas de liquidez. «Todo ello –advierte– requiere fondos públicos, liderazgo político y un BCE dispuesto a proveer liquidez en grandes cantidades, pero, por el momento, hay escasez de los tres, sobre todo de liderazgo político».

Steinberg analiza con precisión las dos interpretaciones o narrativas de la crisis de la eurozona: la ortodoxa liberal adoptada por Alemania y el resto de los principales acreedores, que achaca la crisis a la indisciplina e irresponsabilidad fiscal de los periféricos, y la de los deudores principales, que atribuyen el aumento de sus déficits y deuda, sobre todo, a la crisis financiera internacional y al propio sistema monetario europeo.

«En la práctica es imposible dilucidar cuál de los dos diagnósticos es el correcto», concluye, pero «es irrelevante saber quién tiene razón». Lo importante, señala, es que las diferencias en el diagnóstico de la crisis y en la identificación de culpables han reducido gravemente la confianza en la Unión Europea, sobre todo dentro de Alemania, su motor indispensable, y aumentan el peligro de que naufrague el proyecto de integración europea construido con tanto esfuerzo durante los últimos sesenta años.

---

Sin posibilidades de devaluaciones nacionales en la zona euro, de los tres escenarios posibles –que Alemania pague, la ruptura del sistema o la solución latinoamericana de ajustes durísimos–, en 2011 se ha ido imponiendo el tercero, aunque edulcorado tarde y mal con pasos tímidos, más firmes a medida que se agravaba y extendía la crisis.

Agotados muchos de los estímulos fiscales y monetarios introducidos tras la caída de Lehman Brothers en 2008, con tipos de interés ya muy bajos y una capacidad de endeudamiento público nula o muy reducida, sobre todo en la periferia del euro, cuando más necesaria es la cooperación internacional para evitar una nueva recesión más concentradas están las principales potencias en sus problemas internos, «lo que aumenta los riesgos de una nueva guerra de divisas y de escaladas proteccionistas».

«Aunque hay opciones de política fiscal y monetaria, cada alternativa está asociada a altos niveles de incertidumbre porque no se sabe cómo reaccionarán la economía o los mercados», reconoce el autor. «Para reducir el exceso de endeudamiento hace falta crecimiento, pero muchas de las políticas para promover el crecimiento generan nueva deuda, lo que supone un círculo vicioso difícil de romper».

Para España, añade, «la situación es particularmente preocupante porque, a diferencia de Estados Unidos, Alemania o Francia, no había logrado alcanzar niveles de crecimiento significativos antes del comienzo de la desaceleración global, no tiene margen para la expansión fiscal y su tasa de desempleo es la más alta de los países avanzados. La ralentización económica mundial podría suponer una recaída en su crecimiento y la imposibilidad de utilizar las exportaciones como motor de su recuperación».

A pesar de todas las limitaciones, Steinberg considera imprescindible:

- avanzar hacia un modelo más sostenible y equilibrado de la economía mundial según los parámetros aprobados (pero no aplicados) por el G-20 en la cumbre de Pittsburg, en 2009, y siguientes,
- cerrar la Ronda de Doha para legitimar la OMC y evitar graves enfrentamientos comerciales entre los países avanzados y los emergentes,
- aumentar la oferta de materias primas (energía y alimentos sobre todo) para impedir que los precios sigan subiendo, lo que requiere fuertes inversiones,
- avanzar con acuerdos multilaterales en la lucha contra el cambio climático,
- combinar recursos para poder hacer frente, dada su economía de escala, a los principales proyectos de desarrollo tecnológico.

La crisis económica de estos últimos cuatro años, concluye Steinberg, ha acelerado «la tasa a la que los países emergentes están aumentando su peso relativo en la economía mundial», proceso que se plasma en que:

---

- la mayoría de los préstamos del FMI se concentren ya en la zona euro,
- se sucedan las adquisiciones de empresas occidentales por los fondos soberanos de los países emergentes,
- China acumule ya más de tres billones de dólares en reservas y se le suplique adquirir títulos de deuda europea,
- cada vez más avances tecnológicos procedan de empresas multinacionales con origen en los países emergentes.

Tras estos ejemplos, a los que podrían añadirse muchos más, subyace una transformación profunda del sistema internacional, impulsada por una creciente multipolaridad y por una rápida desoccidentalización, cambios que «están dejando obsoletas las conceptualizaciones sobre centro y periferia» y conforman una economía mundial que cada día se asemeja más a «una red donde persisten grandes nodos (los países ricos), pero donde cada vez tienen más peso otros polos que crecen a gran velocidad».

Se trata de un proceso gradual aún no completado y reversible, advierte Steinberg, recurriendo a los interesantes datos obtenidos en el primer *Índice Elcano de Presencia Global* y reconociendo el riesgo de que se produzca un vacío de poder en el sistema internacional como el del periodo de entreguerras, en el siglo XX, cuando el Reino Unido ya no podía mantener su hegemonía y Estados Unidos no estaba dispuesto a hacerlo. «Es de esperar que la comunidad internacional aprenda de sus propios fracasos históricos», señala.

Las propuestas de Francia y de la RFA del 5 de diciembre, aprobadas con muy leves retoques por el Consejo Europeo cuatro días más tarde, incluían pocas novedades: limitar el déficit presupuestario al 3% del PIB, sanciones si no se respeta ese límite, constitucionalización del equilibrio presupuestario en cada país miembro como ya acordaron Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy en España el pasado verano, techo en la deuda que cada país puede alcanzar... En lo esencial, forman parte de la legislación europea desde hace años o meses. La constitucionalización y la posibilidad de denunciar a los incumplidores ante el Tribunal Europeo de Luxemburgo tal vez sean los elementos más novedosos, pero ¿convencerá a los mercados? En cuanto a la idea de cumbres mensuales mientras se prolongue la crisis, prácticamente ya se estaba haciendo.

Estas propuestas formarán parte de un nuevo tratado intergubernamental ante la oposición del Reino Unido a incluirlas en los tratados en vigor sin un protocolo de excepción para la City y entrarán en vigor, junto con el reforzamiento del Mecanismo de Estabilización Monetaria, cuando sea ratificado por una mayoría representativa del 90% del capital comprometido (500.000 millones de euros), cantidad revisable en marzo de 2012. Además se decidió aportar hasta 200.000 millones más en forma de préstamos bilaterales al FMI y buscar fondos complementarios de otros países. La mayoría cualificada del 90% en

---

el Mecanismo Europeo de Estabilización se redujo al 85%, con lo que España pierde influencia.

### ■ **La primavera árabe**

De no haber coincidido con la crisis económica y financiera en Europa y en Estados Unidos, la llamada *primavera árabe*, concepto generalizado pero muy imperfecto para describir el balance de 2011 en esta región del mundo –tres autócratas destituidos, uno de ellos asesinado, otros tres seriamente amenazados, una guerra civil con intervención extranjera, elecciones democráticas en dos países y programadas en varios más para 2012 y reformas constitucionales en algunos–, habría dominado por completo la agenda internacional del último año.

Haizam Amirah Fernández, investigador principal del RIE sobre el Mediterráneo y el mundo árabe, y profesor asociado del Instituto de Empresa, califica el balance de «sobrecogedor» y, reconociendo las grandes incertidumbres existentes, considera imparable la oleada de cambios en marcha.

En el origen de la *primavera árabe*, lo sorprendente, en su opinión, no es la movilización de millones de árabes contra sus regímenes políticos, sino su carácter no violento y desideologizado, la rapidez con que se ha propagado de un país a otro y la importancia creciente de las nuevas tecnologías de la información como catalizadores.

Aunque no hay dos procesos idénticos, todos reclaman dignidad, trabajo y dirigentes al servicio de los ciudadanos, por lo que, como señala Amirah, si los Gobiernos que surjan de esta fase de transición no satisfacen esas demandas con hechos concretos y resultados tangibles, tendrán a las poblaciones en contra.

Muchos dogmas sobre el mundo árabe se han hecho añicos en estos meses: la pasividad de su población por miedo a los sistemas policiales, la incompatibilidad entre árabes y democracia, el apoyo incondicional de las grandes potencias a sus dictadores...

«En el fondo de las protestas está el malestar por una corrupción extendida y poco disimulada, por una clase gobernante depredadora de la riqueza nacional, por la ausencia de justicia social y por la falta de garantías para hacer respetar las libertades individuales y los derechos humanos», escribe Amirah.

A partir de la obra del politólogo egipcio Nazih Ayubi sobre la hipertrofia del Estado árabe y los *Informes sobre desarrollo humano árabe* publicados desde 2002, el autor distingue con precisión las causas estructurales y formales de las

---

movilizaciones, las chispas que los provocaron, los polvorines del descontento político en cada incendio y los factores de transformación que han convertido dichos incendios en una fuerza incontrolable: la demografía, el papel de la mujer, la educación, la información, la globalización...

Amirah reconoce el papel decisivo de los distintos Ejércitos antes, durante y después de cada cambio de régimen y resta dramatismo a los éxitos de movimientos islamistas en los primeros procesos electorales en Túnez, Marruecos y Egipto.

Teniendo en cuenta los índices de participación y los resultados, deja claro que solo un 20% de los votantes potenciales de Túnez y un 8% de los marroquíes han votado por ellos y adelanta tres conclusiones provisionales: los votantes prefieren, como era de esperar, los partidos más identificados con la moralización de la vida pública y la anticorrupción; las demás fuerzas políticas deberían evitar la fragmentación y esforzarse por conectar mejor con las poblaciones; y, en vez de preocuparse por el hecho de que sean o no islamistas, lo importante es que acepten reglas de juego democráticas acordadas por la mayoría.

El contacto prolongado de muchos dirigentes islamistas con Occidente, las profundas diferencias existentes dentro del islamismo, el fracaso de Al Qaeda y del yihadismo en las sociedades árabes, la nueva realidad interna de estos países y su dependencia del exterior llevan al autor a aconsejar prudencia antes de dejarse arrastrar por nuevos escenarios apocalípticos como los que, durante decenios, justificaron el apoyo incondicional a dictaduras impresentables.

Sorprendidos por las revueltas, las instituciones y los Gobiernos europeos han tratado de adaptarse al nuevo escenario regional, pero, en opinión de Amirah, la respuesta hasta hoy ha adolecido de incoherencia (Libia y Siria, valores y políticas europeas en el Mediterráneo) y de falta de contenidos concretos (la crisis sin duda influye).

«Es el momento de que las potencias occidentales, y concretamente de la Unión Europea, reevalúen el coste real del modelo de estabilidad que los regímenes árabes prometían a cambio de su apoyo incondicional», advierte. «En esta nueva etapa se hace necesario que los ciudadanos y los dirigentes europeos se cuestionen si su seguridad y sus intereses económicos en su vecindario del sur están mejor garantizados por ‘Estados feroces’ o por Estados fuertes».

Ante los tres escenarios posibles que plantea, según evolucionen los cambios –consolidación gradual de transiciones democráticas, procesos contrarrevolucionarios o bandazos entre democratización y represión según los distintos países–, Amirah considera urgente que Europa propicie «una

---

convergencia en términos políticos, económicos y sociales que impida que el Mediterráneo se convierta en el ‘telón de acero’ del siglo XXI, y eso pasa por una “revolución mental” (...) para comprender y reaccionar ante la ola de cambios antiautoritarios».

Concertación, un enfoque común, condicionalidad bien empleada, cooperación más estrecha entre las sociedades civiles y una implicación más decidida y generosa a favor de las transiciones democráticas son algunas de las recomendaciones principales que el autor señala para Europa. Respecto a España, como en tantos otros ámbitos de su política exterior y de seguridad, considera necesaria «una política de Estado hacia el Mediterráneo, más allá de posicionamientos partidistas».

### ■ Conflictividad en el mundo musulmán

Distinguiendo tres tipos de conflicto –armados, en evolución y en estado latente– en el mundo musulmán de hoy, Rafael Calduch, catedrático de Relaciones de la Universidad Complutense, analiza las causas, formas, gravedad y riesgos de: la conflictividad en Libia tras la intervención de la OTAN y la muerte de Gadafi; los territorios palestinos en busca de reconocimiento como Estado; un Irán cada año más cerca de la bomba atómica; un Kurdistán que sigue amenazando la estabilidad de Turquía, Siria, Irak y otros países de la región, y, por último, el Sáhara Occidental, el Cáucaso Norte, Nagorno-Karabaj y zonas estratégicas, por sus yacimientos de gas y petróleo o por su situación geográfica, de Asia Central.

Calduch deja clara la importancia decisiva que tuvo la intervención internacional, a instancias de Francia y el Reino Unido, para la victoria de los rebeldes sobre un adversario, el régimen de Gadafi, muy superior militar y económicamente. «Es evidente que las experiencias de Israel en Líbano en 2006, en Irak en 1991 y 2003, y en Afganistán desde 2001 fueron lecciones decisivas para la iniciativa franco-británica», escribe.

Califica de «discutible» la legitimidad y oportunidad de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad considera previsible el desarrollo de las operaciones teniendo en cuenta las extraordinarias circunstancias en que se produjeron, pero no tiene ninguna duda sobre su legalidad y el éxito de la intervención, ni sobre lo que hay que hacer a partir de la victoria rebelde para evitar el caos u otra autocracia parecida o peor que la de Gadafi:

- el restablecimiento del control político y militar sobre el país, lo que requiere el desarme de las milicias, la reorganización de las Fuerzas Armadas y de la Policía, la recuperación de los importantes arsenales de armas dispersos por todo el país y un pacto entre las principales etnias que se enfrentaron durante el conflicto;

- la recuperación cuanto antes de la producción y exportación de petróleo y gas;
- el abastecimiento a la población de productos básicos y servicios esenciales, sobre todo en las ciudades más castigadas durante la guerra;
- la reconstrucción de las infraestructuras básicas para poder establecer lo antes posible en la mayor parte del país una Administración que funcione.

Del cumplimiento mejor o peor de estos objetivos dependerá, concluye en este apartado, «la legitimación o deslegitimación popular del nuevo régimen».

El fracaso de los últimos mediadores estadounidenses, las revueltas árabes, especialmente la egipcia, el enfriamiento de la asociación estratégica con Turquía y la reconciliación entre Hamas y Al Fatah han aislado y debilitado diplomáticamente a Israel, pero la solicitud de reconocimiento en la ONU por los palestinos no parece haber tenido ningún impacto significativo en el conflicto.

El autor reconoce, citando los últimos informes de la Organización Internacional de Energía Atómica, el riesgo creciente de que Irán se haga con una capacidad nuclear militar, pero, tras analizar los efectos políticos, económicos y de seguridad de un posible ataque para impedirlo, apuesta por una continuación de la vía diplomática seguida hasta ahora, sin descartar la acción militar para más adelante, cuando se haya superado lo peor de la actual crisis económica en Occidente.

Después de analizar las profundas divergencias político-religiosas que subsisten entre las principales fuerzas iraquíes tras las elecciones de 2010, prevé una escalada de la violencia que puede poner en peligro la estabilidad del país. Un nuevo acuerdo de defensa y seguridad con Estados Unidos en 2012, que no se pudo alcanzar el año pasado, ayudaría a mantener el frágil equilibrio existente entre suníes, chífes y kurdos, atizado por el temor generalizado, tal vez exageradamente, de que Irán ocupe el vacío dejado por Estados Unidos.

Si los dirigentes kurdos iraquíes se empeñan en forzar su separación del resto de Irak para gestionar sin control de Bagdad sus yacimientos de petróleo, ese equilibrio será insostenible y aumentaría el riesgo de que en Turquía, con un Ejército sometido cada vez más al poder civil tras los juicios, detenciones y destituciones de sus principales mandos por el Gobierno de Erdogan, resurja la guerrilla del PKK.

Las conclusiones del análisis de los conflictos latentes se pueden resumir en los puntos siguientes:

- El actual *impasse* en las relaciones entre marroquíes y saharauis está radicalizando a los más jóvenes del Frente Polisario, propiciando entre ellos
-

la idea de una vuelta a la guerra y nuevos estallidos de violencia popular, y facilita la penetración del terrorismo yihadista en la región; en cuanto a la reforma constitucional y las elecciones marroquíes de 2011, en opinión de Calduch, «no constituyen una garantía de continuidad del régimen» por más que la propaganda interna y externa pretenda transmitir otra imagen.

- Distinguiendo entre las repúblicas federadas del interior, los países fronterizos y zonas vitales para la proyección mundial del poder ruso, el objetivo de Moscú en todos los conflictos latentes de la antigua URSS es «asegurar su zona de influencia estratégica (...) contrarrestando la penetración de otras potencias mundiales o regionales».

### ■ Afganistán y Pakistán

Partiendo de una historia muy compleja, para comprender el proceso gradual de retirada de las fuerzas occidentales de Afganistán y evitar que el país vuelva a convertirse en santuario yihadista y en foco de inestabilidad regional e internacional, Francisco J. Berenguer Hernández, teniente coronel del Ejército del Aire y analista principal del IEEE, analiza por separado los conflictos afgano y pakistaní, las interconexiones que los han agravado, las causas de la intervención estadounidense en 2001 y los resultados de diez años de guerra.

34

La mejor demostración del fracaso de las estrategias (en plural, pues hubo varias) hasta 2009 está en los cambios sustanciales introducidos por la Administración Obama desde su llegada a la Casa Blanca: un aumento del número de soldados de combate desplegados, más de 40.000 entre estadounidenses y aliados; la intensificación de los ataques en los principales feudos talibanes del sureste del país; la aceleración del programa de afganización del conflicto, que debía alcanzar los 171.600 soldados afganos a finales de 2011, y acciones diplomáticas y militares mucho más contundentes contra los talibanes y contra sus aliados en el santuario pakistaní.

El problema con estas acciones, como se demostró con la que puso fin a la vida del líder y cofundador de Al Qaeda, Osama Bin Laden, el pasado 1 de mayo, es que han agravado la desconfianza entre Estados Unidos y Pakistán, país imprescindible para la estabilización de Afganistán.

El objetivo, confirmado en la cumbre de la OTAN en Lisboa en noviembre de 2010, es completar la cesión de la responsabilidad militar sobre todo el país a los afganos a finales de 2014. A partir de esa fecha, escribe el autor, «solo permanecerá en el país un núcleo reducido de tropas extranjeras bajo una fórmula por definir, aunque se barrunta la presencia permanente de un fuerte contingente aéreo».

El embajador estadounidense en Kabul, Ryan C. Crocker, explicaba esta ambigüedad en diciembre de 2011 a un reducido grupo de periodistas con

---

estas palabras: «Los afganos tendrían que pedirlo –la permanencia de algunas fuerzas estadounidenses–, pero entiendo perfectamente que nuestra respuesta sea “sí, tiene sentido”». Y añadió: «No hay nada en la declaración de Lisboa sobre 2014 que impida una presencia militar internacional más allá de esa fecha. Dependerá de las partes, que, para entonces, pueden ser numerosas»<sup>(34)</sup>.

Contrastando las fuentes oficiales y académicas más fiables, Berenguer muestra las luces, que las hay, y las muchas sombras (bajas, coste, deserciones de un número elevado de soldados y policías afganos, corrupción, expansión del territorio amenazado por la insurgencia, dependencia casi total de la ayuda internacional y del cultivo del opio, etcétera) de un conflicto del que nadie ve ya otra salida que la negociación política.

Berenguer atribuye los ataques más recientes de los talibanes contra objetivos humanos y materiales de gran relevancia a su necesidad de demostrar la incapacidad de las fuerzas afganas para responsabilizarse de la seguridad y de aparentar una fortaleza que no tiene ante las negociaciones futuras. «En cualquier caso, ambos bandos parecen convencidos de la imposibilidad de una victoria militar y de la necesidad de un acuerdo político», añade, «lo que pasa inevitablemente por la negociación».

«El cansancio de las naciones con mayor presencia –en Afganistán– es demasiado obvio», reconoce. «La crisis económica y el hastío de la opinión pública ante una campaña tan larga son demasiado evidentes, por lo que los líderes talibanes pueden explotar esta circunstancia en su favor. Sin embargo, los avances realizados contra la insurgencia en las últimas fases de la campaña son notables, de modo que también se observa cansancio y desmoralización en el bando talibán».

Aparte de la formación de soldados y policías locales, en el proceso de afganización Berenguer destaca tres clases de medidas menos conocidas, pero de gran importancia para el futuro del país: la entrega entre octubre de 2011 y marzo de 2012 a las fuerzas afganas de 22.000 vehículos, 44 aviones y helicópteros, 40.000 armas y miles de equipos electrónicos y de comunicaciones; una intensa campaña de propaganda para mejorar la imagen del nuevo Ejército, y la organización de milicias locales –en octubre de 2011 ya había unos 6.000 efectivos en este contingente–, que, según el autor, podría «aumentar la inestabilidad, creando focos de poder que favorezcan el retorno de los señores de la guerra».

Será muy difícil evitar una nueva guerra civil sin la reconciliación entre las principales etnias afganas y sin fuentes económicas alternativas que garanticen la viabilidad de Afganistán cuando se vayan las tropas extranjeras. ¿Mantendrán

---

<sup>(34)</sup> NORDLAND, Rod, «U.S. troops could stay in Afghanistan past deadline, envoy says». *The New York Times*, 10 de diciembre de 2011.

las potencias occidentales su ayuda después de la retirada de sus soldados? ¿Es posible la paz en Afganistán sin un acuerdo regional que comprometa en firme a Pakistán, India, China, Rusia e Irán? ¿Ocuparán China e India el vacío que puede dejar Occidente si se retira sin garantías de un futuro afgano más seguro y estable que el que permitió la preparación de los ataques del 11-S, de los que en septiembre se cumplieron diez años por Al Qaeda?

Aunque los dirigentes estadounidenses y de la OTAN creen superada la fase más difícil de la transición –los informes semestrales del Pentágono así lo indican<sup>(35)</sup>–, tras más de treinta años de ocupación extranjera, guerras civiles, dictadura talibán y campañas militares de Estados Unidos y de la OTAN, la mayor parte de los afganos –más de un 70% de ellos analfabetos– sigue sin voz y sin capacidad de influir sobre sus dirigentes. La ausencia de Pakistán y de los talibanes en la Conferencia de Bonn a primeros de diciembre para preparar el futuro del país tras la retirada de las tropas extranjeras tampoco es una señal positiva.

#### ■ África subsahariana

La pacificación iniciada en África a comienzos de siglo continúa. La economía crece, China sigue expandiendo su comercio en el continente, la India sigue su estela y la llamada *primavera árabe* es una advertencia para los líderes africanos contra la impunidad de los dictadores.

En este contexto, en general positivo, el coronel José Pardo de Santayana, con experiencia en seis misiones extranjeras –desde Angola hace veinte años a Kosovo– y, desde 2010, director del Centro de Formación de Tropa de Canarias, señala sombras todavía importantes, como la expansión del crimen organizado, la piratería tanto en el este como en el oeste del continente, la consolidación de espacios favorables para el yihadismo y el riesgo creciente de choque de las grandes potencias que se disputan el acceso a las riquezas minerales y alimentarias del continente. Desde AFRICOM, el Pentágono multiplica sus iniciativas en defensa de intereses estratégicos que van más allá de la seguridad militar y que, seguramente, se explican mejor por la competencia creciente de China y por la resistencia de las grandes potencias europeas a perder sus últimos bastiones de influencia en sus antiguas colonias.

---

<sup>(35)</sup> El más reciente antes de la publicación de este *Panorama Estratégico, Report on progress toward security and stability in Afghanistan*, publicado en octubre de 2011, puede consultarse en [http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2011/afghanistan-security-stability\\_201110.htm](http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2011/afghanistan-security-stability_201110.htm). Podríamos considerarlo la versión más optimista del conflicto. La más pesimista se encuentra en los informes regulares de la Misión de Ayuda de la ONU para Afganistán (UNAMA), a los que se puede acceder en la página <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=4538> Para una versión equilibrada entre ambas, aconsejaría el anuario *A Survey of the Afghan People*, publicado por The Asia Foundation: <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/TAF2011AGSurvey.pdf>.

Sudáfrica se afianza como «el único país subsahariano con capacidad para gestionar conflictos regionales», reconoce Pardo de Santayana, pero la debilidad y las divisiones de los principales actores regionales aseguran la dependencia africana durante años de Estados Unidos, de Europa y de algunas potencias emergentes.

El autor analiza detalladamente las tensiones en las elecciones más recientes celebradas en la República Democrática del Congo, Burundi, Uganda, Nigeria, Costa de Marfil, Guinea y Níger; los enormes retos de la partición de Sudán y los enfrentamientos armados en su zona de influencia; el caos somalí, con las brigadas yihadistas de Al Shabab controlando casi un 70% del territorio; y la piratería –sobre todo en Puntlandia y en el sur de Somalia– alimentada por ese caos.

Los avances militares y legales en la respuesta al secuestro de barcos y de personas en la zona, en los que España ha tenido y sigue teniendo un papel destacado, según Pardo de Santayana, se ven limitados por la enorme extensión del espacio en el que intervienen los piratas, las limitaciones en el uso de la fuerza, la inexistencia de un sistema judicial en Somalia para juzgar a los detenidos y el laberinto de actores y de intereses implicados en el conflicto.

«Como resultado, las medidas legislativas y penitenciarias disponibles para la represión y prevención de la piratería no evitan la impunidad», concluye, «y el efecto disuasorio del despliegue naval internacional ha sido insuficiente». Preocupa especialmente la posibilidad creciente de que piratería y terrorismo yihadista acaben fusionándose de forma parecida a lo sucedido con el terrorismo y el narcotráfico en América Latina, Afganistán y otras zonas del planeta.

Junto a la piratería, una de las principales amenazas para los ciudadanos e intereses españoles en África, Pardo de Santayana aborda el robo y tráfico de petróleo en el delta del Níger y el desafío del crimen organizado transnacional en África Occidental. No son problemas nuevos, pero las tensiones étnicas, la organización familiar y de clan, la actividad de grupos rebeldes, la urbanización acelerada de la región y la incapacidad de las nuevas megaciudades de satisfacer las necesidades más elementales de masas crecientes de jóvenes sin trabajo y sin futuro, los han convertido en amenazas graves.

Entre los principales factores que explican el empeoramiento, Pardo de Santayana cita el subdesarrollo, la corrupción generalizada, los conflictos actuales y pasados, la porosidad de sus fronteras, la ineficacia de sus gobernantes y una cultura de la impunidad alimentada por todo tipo de contrabandos.

«La presencia de las redes internacionales de la droga actúa como catalizador y dinamizador de estas actividades ilegales», escribe. «África Occidental se ha

convertido en un destino atractivo para las redes de delincuencia internacionales (empezando por las suramericanas de la cocaína), que, asociadas con criminales locales, están dando lugar a (...) nuevas redes en Ghana, Costa de Marfil y Senegal, modeladas a imagen y semejanza del tipo de red nigeriana».

### ■ La década de América Latina

Carlos Malamud, catedrático de Historia de América por la UNED e investigador principal del RIE sobre América Latina, abre su análisis de la situación latinoamericana con un interrogante –el efecto de la crisis europea y estadounidense en los países emergentes– y una hipótesis: «los efectos de una recaída internacional no serán tan graves para la región como en situaciones anteriores». Y cita, como primer indicio, la caída del PIB brasileño a causa del descenso del consumo en socios comerciales importantes como China y de los precios de sus principales productos de exportación.

La crisis ha sorprendido a América Latina dividida y fragmentada, en pleno proceso de redefinición de su lugar en el mundo, tratando de adaptarse a una globalización necesitada de nuevas reglas de juego, con tres de sus principales miembros en el G-20, Brasil reclamando un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y Venezuela perdiendo influencia en su proyección regional e internacional.

Para analizar la respuesta latinoamericana a los principales cambios internacionales en 2010 y 2011, el autor se detiene, especialmente, en el caso brasileño, en los procesos electorales que han tenido lugar en todo el hemisferio, en su impacto en la acción exterior de cada país y en las relaciones con Estados Unidos, la Unión Europea, China y la India.

Las altas tasas de crecimiento de los últimos años explican el optimismo expresado en los últimos latinobarómetros, pero Malamud advierte, tras las cifras positivas, algunos problemas como la excesiva dependencia de las exportaciones de alimentos y materias primas, el creciente desequilibrio comercial con sus nuevos socios asiáticos, el riesgo de un aumento de la inflación por la apreciación de las monedas locales, la todavía escasa integración, la prácticamente nula coordinación económica, monetaria y fiscal y la consolidación de un sistema regional de dos velocidades, con América del Sur creciendo más que México, América Central y el Caribe.

«El mayor reto económico de los países latinoamericanos en el medio plazo, además de reducir las desigualdades y aumentar la cohesión social», escribe, «es rediseñar su modelo de inserción internacional, impuesto durante bastante tiempo por los países avanzados, y mejorar, a la vez, la competitividad de las economías nacionales. Para ello, la gran asignatura pendiente (...) es la educación» en todos sus niveles.

---

Aunque de forma muy desigual, los sucesivos latinobarómetros apuntan a la inseguridad (los altos niveles de criminalidad y violencia en buena parte de la región) como la preocupación principal. El número de entrevistados que así lo cree es casi el doble de los que se sienten más preocupados por el paro.

Los resultados electorales en todos los países de la región menos Paraguay entre 2009 y 2012, según Malamud, no ofrecen una tendencia general, pero donde es posible la reelección está triunfando el oficialismo, mientras que, donde la reelección no es posible, los votantes suelen favorecer la alternancia a pesar de la ausencia –otro grave problema para la estabilidad– de sistemas consolidados de partidos.

Un pormenorizado análisis de las elecciones en Argentina, Guatemala, Nicaragua y Perú pone claramente al descubierto el riesgo de confundir alternancia o continuidad con democracia, y nos obliga a valorar cada caso por sus propios méritos. No obstante, destaca en todos ellos la influencia de la situación económica, de los subsidios y de oposiciones débiles y fragmentadas.

Ante 2012, Malamud considera posible el triunfo del candidato del PRI en México. En cuanto a las presidenciales en Venezuela, previstas para octubre, condiciona su resultado al efecto que puedan tener la enfermedad de Hugo Chávez, la convergencia de la oposición y el candidato que esta elija en las primarias de febrero. La pregunta de los cien millones es si el aparato chavista, en caso de perder, cederá el poder voluntariamente.

El autor se distancia de la visión dominante en los últimos años de una América Latina partida en dos bloques y muestra con datos la fragmentación regional que, desde hace años, debilita a los miembros de esos dos supuestos bloques y complica sus relaciones bilaterales, sus proyectos de integración regional y subregional –con la excepción de Unasur, cada vez más activa–, y sus relaciones con Estados Unidos, la Unión Europea y España. Conflictos como el surgido entre Costa Rica y Nicaragua por el trazado de fronteras, entre Argentina y Uruguay por la construcción de una planta de celulosa o entre Colombia, Ecuador y Venezuela por las actividades de las FARC en sus zonas fronterizas siguen frenando la cooperación.

«Tres grandes obstáculos –dos excesos y un déficit– frenan la integración regional», concluye. «Los excesos de retórica y nacionalismo y el déficit de liderazgo». Malamud detalla las dificultades para avanzar hacia una mayor integración regional y los numerosos obstáculos que aún existen para que Brasil y México dirijan ese impulso.

La pérdida de interés de la Unión Europea y de Estados Unidos en América Latina no se explica solo por la ampliación europea al este y por la prioridad, tras

---

el 11-S, de la lucha contra el terrorismo y de las guerras en Irak y Afganistán. La crisis económica y financiera desde 2008 ha reforzado y ayudado a equilibrar la posición latinoamericana respecto a los dos polos del norte, pero se necesita todavía mucho esfuerzo y mucho tiempo para asegurar esos avances.

Como señala Malamud, tras décadas de búsqueda de alianzas estratégicas, proyectos birregionales y la defensa de valores compartidos, «ni los Gobiernos ni las sociedades latinoamericanas saben qué quieren o esperan de la Unión Europea, más allá de la denuncia de la PAC (Política Agraria Común) y la apertura del mercado a sus productos agrícolas y ganaderos». La falta de simetría en el diálogo político, la cacofonía de voces latinoamericanas en Bruselas y el hecho de que Latinoamérica no es prioritaria para la mayor parte de los europeos lastran las relaciones.

La menor atención de Estados Unidos y de la Unión Europea a América Latina ha facilitado el aumento de la influencia en la región de las potencias asiáticas, sobre todo de China, que se está consolidando como su segundo socio comercial, por detrás de Estados Unidos y por delante ya de la Unión Europea, y en 2010 se convirtió en el tercer inversor directo, solo por detrás de Estados Unidos y de Holanda. «No hay que perder de vista que muchas de las inversiones españolas en la región se realizan hoy a través de Holanda», advierte Malamud.

## ■ REFLEXIONES FINALES

En su último número de 2011, *Foreign Policy* incluyó diez noticias y tendencias que pasaron, más o menos, desapercibidas en los doce meses anteriores, pero que, según su criterio, «pueden copar los titulares en 2012»<sup>(36)</sup>.

Empezando por la última, advierte que, con el tratado bilateral aprobado por el Senado estadounidense por unanimidad en septiembre con Ruanda, Estados Unidos refuerza al régimen tutsi de Paul Kagame, que, en los últimos dos años, ha cerrado los principales periódicos de la oposición, ha detenido a algunos de sus mandos militares y ha encarcelado a su principal adversario político, mientras sus críticos en el exilio se esconden para no ser asesinados por agentes del Gobierno.

Señala también que el impulso inicial de la Administración Obama para reducir el riesgo nuclear se ha paralizado. Según datos de la Oficina de Contabilidad del Gobierno estadounidense publicados en septiembre, Estados Unidos ha perdido la pista de 2.655 kilos de material nuclear para la fabricación de armas atómicas. Por otro lado, el Congreso redujo el año pasado su aportación a la *Global Threat Reduction Initiative* (GTRI) para la seguridad de las instalaciones

---

<sup>(36)</sup> KEATING, Joshua E., *Foreign Policy en Español*. Diciembre 2011. <http://www.fp-es.org/las-noticias-que-se-perdio-en-2011>.

nucleares exsoviéticas en otros 123 millones de dólares, a pesar de que, en junio, fueron detenidos seis hombres en Moldavia por intentar vender un kilo de uranio enriquecido por, al menos, 20 millones de dólares. Con este, según la ONU, son ya más de 500 los intentos de contrabando internacional de material nuclear en los últimos quince años.

Cita el choque militar, a primeros de febrero, entre fuerzas camboyanas y tailandesas por el control del templo Preah Vihear, del siglo XI, en sus orígenes hindú y hoy budista, La Corte Internacional de Justicia cedió en 1962 la propiedad a Camboya, pero Tailandia nunca ha aceptado la decisión del todo. Tras varios días de combates, en los que murieron 28 soldados y varios miles de civiles perdieron sus hogares, la ONU impuso una zona desmilitarizada en la frontera común próxima al templo bajo vigilancia de tropas indonesias.

Recoge la globalización de la piratería, con 352 ataques en los nueve primeros meses del año en costas tan alejadas como las africanas analizadas en uno de los capítulos de esta edición, las peruanas o las de Indonesia, y la violencia separatista en la región de Baluchistán, casi la mitad de la extensión y la más rica de Pakistán, fronteriza con Irán y Afganistán. En el conflicto ya han muerto centenares de personas y Human Rights Watch ha documentado operaciones como las de los escuadrones de la muerte en los años ochenta en Centroamérica.

De naturaleza muy distinta, pero muy preocupante para los hispano-estadounidenses, es el récord de expulsiones (más de 400.000 por año) de emigrantes ilegales en Estados Unidos, en su mayoría hispanos, por la Administración Obama, casi el doble de los expulsados anualmente durante los dos mandatos de George W. Bush. A ello hay que añadir la multiplicación de la presión sobre las empresas que los contratan. Podría costarle votos a Obama en las presidenciales de este año, si no fuera porque los aspirantes a la candidatura republicana defienden políticas aún más duras.

Desde que llegó a la presidencia Felipe Calderón, en diciembre de 2006, el número de muertos en la lucha contra el narcotráfico y entre los principales carteles mexicanos se ha multiplicado por ocho: de 2000 en 2006 a unos 16.000 en el último año. Son muchas las causas, pero una sobresale por encima de las demás: la balcanización policial del país, con fuerzas distintas en cada uno de los 32 estados y 2.300 ayuntamientos, la mayor parte de ellas sin medios adecuados para ejercer su trabajo. Aparte del peligro de desestabilización de México, preocupa la expansión de los carteles mexicanos más poderosos, como los Zetas o el de Sinaloa, a los países centroamericanos en busca de santuarios más seguros para sus operaciones<sup>(37)</sup>.

---

<sup>(37)</sup> Véase RATHBONE, John Paul, «A toxic trade». *Financial Times*, 24 de agosto de 2011, p. 7; y el informe «The day of the dead. The drug war's is Mexico's tragedy», de PADGETT/DURANGO, Tim, en el semanario *Time* del 11 de julio de 2011, p. 16-23.

---

Con ser graves, todas estas noticias y tendencias tienen una importancia relativa en comparación con la que abre la serie de *Foreign Policy* bajo el título «Rearme militar de la India». Según el SIPRI, representa ya el 9% de las importaciones mundiales de armamento, en su mayor parte procedente de Rusia, y, según el CSIS, tiene previsto invertir otros 80.000 millones de dólares en los próximos cuatro años en la modernización de sus Fuerzas Armadas. La agencia de análisis sobre seguridad marítima AMI asegura que la India tiene previsto dedicar 45.000 millones en los próximos veinte años a la construcción de 103 nuevos buques de guerra, incluidos destructores y submarinos nucleares, solo dos menos que China en el mismo periodo.

Más allá del separatismo de Cachemira y de la rebelión maoísta, aunque ignorada la que más atentados terroristas del mundo produce, los estrategas de la India, como los japoneses y los de otros países del este y sur de Asia, cada día están más preocupados por el riesgo de hostilidades con China.

En agosto un buque de guerra chino no identificado acosó a un buque de asalto anfibio de la India cerca de las costas de Vietnam, exigiéndole explicaciones por navegar en aguas del mar del Sur de China –ricas en yacimientos minerales y muy importantes para el comercio marítimo mundial– que Hanói y Pekín consideran suyas. En estas páginas introductorias a la edición anterior de Panorama incluíamos enfrentamientos con barcos japoneses.

Tras exhibir a bombo y platillo en 2010 un nuevo misil terrestre, en el último año China efectuó el primer vuelo de prueba de su avión Stealth J-20 y las primeras pruebas de navegación del reconstruido portaaviones soviético comprado a Ucrania en 1991. Su programa satelital se ha convertido en motivo de orgullo nacional. Por primera vez, las tres flotas regionales de su Armada efectuaron maniobras conjuntas en el mar del Sur de China en 2010 y en los últimos meses se han multiplicado las patrullas de los guardacostas chinos en dichas aguas.

Japón, Taiwán, Australia y Estados Unidos han localizado submarinos chinos en el Pacífico, al este de Taiwán, a distancias cada vez más alejadas de la costa china.

¿Gestos que enmascaran una capacidad todavía limitada? No se trata solo de gestos. Cada una de estas acciones se ha visto acompañada de mensajes beligerantes, de un nacionalismo creciente de la población, atizado con frecuencia por las propias autoridades, y de una escasa transparencia del Ejército Popular de Liberación<sup>(38)</sup>. Un ejemplo es el artículo publicado en

---

<sup>(38)</sup> HILLE, Kathrin, «Belligerent language masks limited capability». *Financial Times*, 26 de octubre de 2011, p. 3.

---

octubre por el *Global Times*, tabloide propiedad del *Diario del Pueblo*, el periódico del Partido Comunista, y firmado con el seudónimo Long Tao, en el que se defiende abiertamente la guerra contra Vietnam y Filipinas para solventar las diferencias históricas por los espacios en litigio. Según Tao, China podría atacar las plataformas petroleras de otros países en la zona y Estados Unidos probablemente no intervendría por tener las manos atadas en otras guerras.

«El futuro se decidirá en Asia, no en Afganistán o Irak, y los Estados Unidos estarán en el centro de la acción», respondía la secretaria de Estado, Hillary Clinton, en noviembre en un largo artículo en *Foreign Policy*, posiblemente el más importante sobre seguridad y política exterior de la Administración Obama en su primer mandato<sup>(39)</sup>. Y añadía:

*Con la guerra de Irak diluyéndose y América empezando a retirar sus fuerzas de Afganistán, los Estados Unidos se encuentran en un punto central. Durante los últimos diez años, hemos dedicado inmensos recursos a esos dos teatros. En los diez años próximos, tenemos que ser inteligentes y sistemáticos en nuestra inversión de tiempo y de energía para ocupar la posición que mejor sostendrá nuestro liderazgo, asegurará nuestros intereses y promoverá nuestros valores. Por ello, una de las tareas más importantes de la actuación de Estados Unidos en el próximo decenio será reforzar sustancialmente nuestras inversiones –diplomáticas, económicas, estratégicas y de otro tipo– en la región Asia-Pacífico...*

De confirmarse este giro, Estados Unidos estaría recuperando, simplemente, el rumbo que pretendía tomar Bush en 2001, antes del 11-S.

---

<sup>(39)</sup> CLINTON, Hillary, «America's pacific century». *Foreign Policy*. Noviembre de 2011. [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas\\_pacific\\_century?print=yes&hide\\_comments=yes&page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century?print=yes&hide_comments=yes&page=full).



## CAPÍTULO PRIMERO

# UN CONTEXTO ECONÓMICO GLOBAL ARRIESGADO Y CAMBIANTE

*Federico Steinberg Wechsler*

### RESUMEN

En este trabajo se propone un recorrido panorámico por los principales retos a los que se enfrenta la economía mundial. Primero, plantea un nuevo diagnóstico para la crisis al hilo del análisis de los datos de crecimiento previstos para 2012. Segundo, analiza la crisis de la zona euro, que hoy constituye la principal fuente de incertidumbres económicas internacionales. Tercero, discute las opciones de política monetaria y fiscal para hacer frente a la desaceleración, así como las perspectivas para la cooperación económica internacional. En particular, señala que es esencial evitar una nueva guerra de divisas y un auge del proteccionismo y alerta sobre los posibles conflictos si no se completa la reforma financiera o si no se abordan la gobernanza energética y climática a escala global. En la última sección, en una mirada hacia el futuro, especula sobre cómo el cambio en el equilibrio de poder económico a nivel mundial desde los países avanzados hacia los emergentes está reconfigurando las relaciones económicas y políticas entre las principales potencias.

### Palabras clave:

**Crisis, recesión, política económica, proteccionismo**

### **ABSTRACT**

This paper proposes a panoramic tour of the main challenges facing the global economy. First, it raises a new diagnosis for the crisis based on the data analysis for the projected growth on 2012. Second, it analyzes the euro zone crisis, which today constitutes the main source of international economic uncertainty. Third, discusses the options for monetary and fiscal policy to cope with the downturn, and the prospects for international economic cooperation. In particular, notes that it is essential to avoid a new war of currencies and a rise of protectionism. Moreover it warns about potential conflicts if the so needed financial reform is not completed or if global energy and climate governance are not achieved. In the last section, a look into the future, it speculates on how the changing balance of global economic power –from advanced countries to emerging markets– is reshaping the economic and political relations between the major powers.

### **Key words:**

**Crisis, recession, economic policy, protectionism**

## ■ INTRODUCCIÓN

La larga resaca de la crisis financiera que estalló en 2007-2008 está teniendo importantes consecuencias geopolíticas que afectan a la seguridad de los estados. Por una parte, la combinación de estancamiento económico en los países avanzados y crecimiento sostenido en los emergentes está acelerando la reconfiguración del poder económico a nivel internacional a favor de estos últimos, lo que resta margen de maniobra a los países ricos en el escenario político internacional. Por otra, las tensiones económicas y sociales que genera el riesgo de una segunda recesión –en esta ocasión causada por los problemas de la zona euro y la debilidad de la economía estadounidense– dificultan la cooperación internacional y abren la puerta a conflictos como la guerra de divisas, el proteccionismo o la competencia por los recursos naturales.

Por último, existen aspectos donde la coyuntura económica afecta directamente a la seguridad. Primero, los recortes presupuestarios ponen presión sobre el gasto en defensa, inteligencia y lucha contra el terrorismo, aumentando la vulnerabilidad de la mayoría de los estados. Segundo, la persistencia del desempleo amenaza con romper la cohesión social y aumentar los flujos migratorios descontrolados y los conflictos, tanto dentro de los estados como entre ellos. Tercero, la crisis de la deuda pública en la zona euro ha llevado a un intento de dilucidar si ciertos actores privados del mercado están generando movimientos financieros especulativos con el objetivo de poner en riesgo la viabilidad financiera de algunos países de la zona euro. Finalmente, la *primavera árabe*, que tiene claras implicaciones para la seguridad de la Unión Europea, tuvo a la recesión económica global y a la crisis alimentaria de 2008-2010 como uno de sus detonantes.

Por ello, el análisis de las tendencias económicas internacionales y de los riesgos que se derivan de las mismas debería ser una de las piezas básicas del análisis estratégico de los estados. No olvidemos que, como señalaba Strange, el poder en la economía política internacional está determinado principalmente por la interacción entre las estructuras de la seguridad, de la producción, de las finanzas y del conocimiento<sup>(1)</sup>. Por lo tanto, aunque las relaciones entre la economía y la seguridad no sean siempre obvias a largo plazo, las variables económicas influyen de forma decisiva sobre la inestabilidad política internacional.

En este trabajo se propone un recorrido panorámico por los principales retos a los que se enfrenta la economía mundial. Primero, plantea un nuevo diagnóstico para la crisis al hilo del análisis de los datos de crecimiento previstos para

---

<sup>(1)</sup> Strange identificaba además el transporte, el comercio, la energía y el modelo de bienestar como determinantes secundarios de la estructura de poder mundial. Para más detalles véase STRANGE, Susan (1988), *States and markets*. Pinter.

2012. Segundo, analiza la crisis de la zona euro, que hoy constituye la principal fuente de incertidumbres económicas internacionales. Tercero, discute las opciones de política monetaria y fiscal para hacer frente a la desaceleración, así como las perspectivas para la cooperación económica internacional. En particular, señala que es esencial evitar una nueva guerra de divisas y un auge del proteccionismo, y alerta sobre los posibles conflictos si no se completa la reforma financiera o si no se abordan la gobernanza energética y climática a escala global. En la última sección, en una mirada hacia el futuro, especula sobre cómo el cambio en el equilibrio de poder económico a nivel mundial desde los países avanzados hacia los emergentes está reconfigurando las relaciones económicas y políticas entre las principales potencias.

### ■ COYUNTURA MACROECONÓMICA GLOBAL: VOLATILIDAD, INCERTIDUMBRE Y DESACELERACIÓN

Más allá de los problemas de deuda que algunos países de la zona euro vienen experimentando desde 2010, la narrativa dominante sobre la crisis financiera afirmaba que lo peor había quedado atrás, por lo que pocos esperaban una desaceleración económica mundial como la que comenzó a mediados de 2011. En concreto, esta narrativa, que servía como marco conceptual para interpretar la evolución de la economía internacional, afirmaba que el mundo fue capaz de evitar una segunda Gran Depresión gracias a los estímulos monetarios y fiscales que se pusieron en marcha con celeridad y de forma coordinada tras el estallido de las burbujas de activos y la quiebra de Lehman Brothers en 2008. El recuerdo de la crisis de los años treinta permitió altos niveles de cooperación internacional que salvaron el sistema financiero, evitaron un auge del proteccionismo y dieron lugar a reformas regulatorias que facilitarían la consecución de un crecimiento más sostenible.

Por lo tanto la recesión, aunque prolongada en comparación con las caídas cíclicas de la producción de los últimos veinticinco años (lo que se conoce como el periodo de la *Gran Moderación* macroeconómica), no fue devastadora. Los principales países avanzados recuperaron el crecimiento en 2010 y los emergentes apenas sufrieron una leve contracción de la producción. Aunque en los países en los que estallaron burbujas inmobiliarias (Estados Unidos, Reino Unido, España, Irlanda, etc.) el desempleo creció con fuerza, para 2011 la actividad económica se habría normalizado. Así, el consejero delegado del Fondo de Inversión PIMCO, Mohamed El Erian, acuñó el término *nueva normalidad* para referirse al nuevo modelo de crecimiento al que el mundo debía acostumbrarse tras la crisis. En esta *nueva normalidad* el aumento de la producción y la renta serían menos vigorosos que en el periodo 2002-2007, pero los países no sufrirían recesiones frecuentes, episodios periódicos de alta volatilidad en los mercados financieros, crisis de deuda o disturbios sociales.

---

## ■ Un nuevo diagnóstico para la crisis

Desde distintos ámbitos se dejaban oír algunas voces críticas que insistían en que la narrativa de la crisis expuesta arriba era demasiado limitada. Krugman o Stiglitz pedían un mayor activismo monetario y fiscal en los países avanzados para reducir el desempleo con mayor celeridad, mientras que Roubini alertaban de que el apalancamiento del sistema financiero continuaba siendo demasiado elevado, por lo que el riesgo de nuevas recesiones no era despreciable.

Pero tal vez el diagnóstico más certero del problema al que se enfrenta la economía mundial ha venido dado por el análisis de Reinhart y Rogoff<sup>(2)</sup>. Estos autores mostraban en su estudio de más de ocho siglos de crisis financieras que las recesiones causadas por pinchazos financieros que ponen fin a periodos de alto endeudamiento son mucho más prolongadas que las recesiones cíclicas que se dan cuando los bancos centrales elevan los tipos de interés ante riesgos inflacionistas (mientras que las recesiones cíclicas rara vez duran más de seis meses, tras el estallido de una crisis financiera, en promedio, los precios inmobiliarios caen un 36% y tardan cinco años en recuperarse, las bolsas caen un 54% y se recuperan tras tres años y medio, el desempleo crece un 7% y tarda cinco años en caer y el PIB per cápita cae más de un 9% y solo se recupera pasados dos años).

Por lo tanto en este tipo de crisis, que son poco frecuentes a nivel global pero especialmente largas y devastadoras, la recesión, que los autores prefieren llamar contracción para diferenciarla de las recesiones cíclicas, atraviesa varias fases. En un primer momento se produce una fuerte acumulación de deuda (generalmente privada, aunque en ocasiones también pública) alimentada por un exceso de crédito y una infravaloración del riesgo, que produce burbujas en los mercados bursátiles e inmobiliarios. Cuando se pincha la burbuja se produce un aumento del déficit público, tanto para *rescatar* al sistema financiero como a través de los estabilizadores automáticos (menor recaudación fiscal y mayor gasto en desempleo). A continuación este déficit se convierte en una creciente deuda pública, en algunos casos por el mero aumento del gasto y en otros porque se socializan las pérdidas privadas mediante el rescate del sistema financiero. Por último, el alto nivel de deuda pública lleva a una rebaja de la calificación crediticia de los países, que pone un techo a su capacidad para financiarse y puede forzar situaciones de *default*.

Este ciclo de las cuatro des (inglesas) –*Debt*, *Deficit*, *Downgrade* (rebaja en la calificación de riesgo) y *Default*– se prolonga a lo largo de varios años, durante los cuales se reproducen las sacudidas en los mercados financieros. Por lo tanto, aunque el PIB crezca, no se debería hablar de recuperación porque la persistencia del desempleo y las malas expectativas hacen que la percepción

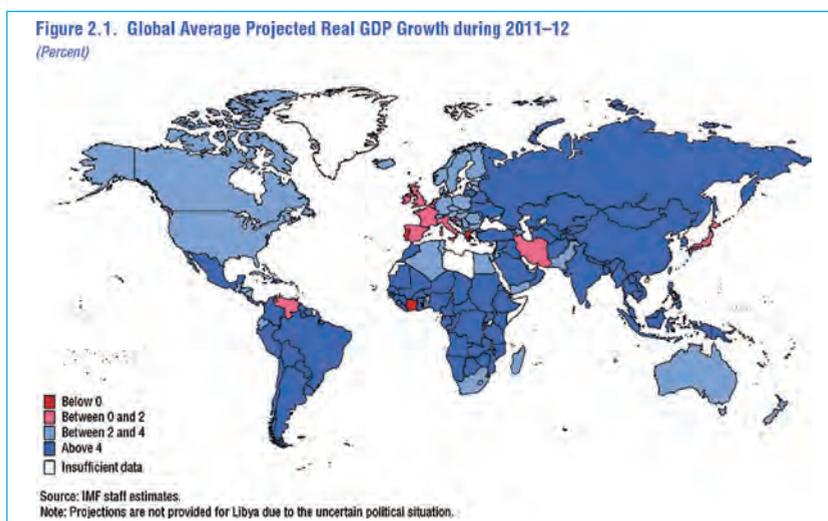
---

<sup>(2)</sup> REINHART, Carmen y ROGOFF, Kenneth (2009), *This time is different: Eight centuries of financial folly*, Oxford University Press.

general sea de estancamiento. Además, según ha defendido Rogoff<sup>(3)</sup>, las medidas habituales contra la recesión (estímulos monetarios y fiscales) no son una buena solución ante este tipo de contracciones porque el crecimiento sostenible, la inversión y la creación de empleo no regresa hasta que el sistema financiero, las empresas y las familias se ha desapalancado suficientemente y el exceso de oferta (en forma de viviendas no vendidas o inversiones no utilizadas) se ha reducido.

Teniendo en cuenta que la crisis financiera de 2008 es la más severa desde la Gran Depresión, el diagnóstico de estos autores indica que la vuelta a la normalidad tardará años en producirse y que el periodo de desapalancamiento estará plagado de baches. Además, el crecimiento del PIB y las subidas bursátiles que hemos visto desde 2010 en los países avanzados, lejos de ser sostenibles, estarían alimentados por la prolongación de los estímulos monetarios y fiscales (sobre todo en Estados Unidos), que no harían más que retrasar el necesario ajuste que las economías tienen que experimentar durante su doloroso proceso de desapalancamiento (el crecimiento de los países emergentes sí que es sólido porque estos no han sufrido crisis financieras ni aumentos del endeudamiento sino contagio, pero estos países por sí solos todavía no pueden tirar de la economía mundial). En esta línea se ha pronunciado el FMI, cuyas previsiones económicas publicadas en septiembre de 2011 revisan a la baja el crecimiento esperado de la economía mundial tanto en los países avanzados como en los emergentes (véase tabla 1 y mapa 1). Al hilo de esta caída del crecimiento se observa una reducción de los indicadores de confianza, que no se derrumban como en 2008 pero experimentan fuertes caídas (gráfico 1).

### Mapa 1: Mapa del crecimiento mundial



<sup>(3)</sup> ROGOFF, Kenneth (2011), *The second Great Contraction*, Project Syndicate. 2 de agosto.

Tabla 1: Perspectivas de crecimiento para la economía mundial

	2009	2010	Previsiones actuales		Dif. respecto a previsiones de jun-11	
			2011	2012	2011	2012
<b>PIB mundial (%)</b>	-0,7	5,1	4,0	4,0	-0,3	-0,5
<b>Economías avanzadas (%)</b>	-3,7	3,1	1,6	1,9	-0,6	-0,7
EEUU	-3,5	3	1,5	1,8	-1,0	-0,9
Zona Euro	-4,3	1,8	1,6	1,1	-0,4	-0,6
- Alemania	-5,1	3,6	2,7	1,3	-0,5	-0,7
- Francia	-2,6	1,4	1,7	1,4	-0,4	-0,5
- Italia	-5,2	1,3	0,6	0,3	-0,4	-1,0
- España	-3,7	-0,1	0,8	1,1	0,0	-0,5
Japón	-6,3	4,0	-0,5	2,3	0,2	-0,6
Reino Unido	-4,9	1,4	1,1	1,6	-0,4	-0,7
Canadá	-2,8	3,2	2,1	1,9	-0,8	-0,7
Otras economías avanzadas	-1,1	5,8	3,6	3,7	-0,4	-0,1
Asia de reciente industrialización	-0,7	8,4	4,7	4,5	-0,4	0,0
<b>Países en vías de desarrollo (%)</b>	2,8	7,3	6,4	6,1	-0,2	-0,3
África subsahariana	2,8	5,4	5,2	5,8	-0,3	-0,1
Asia Emergente	7,2	9,5	8,2	8,0	-0,2	-0,4
China	9,2	10,3	9,5	9,0	-0,1	-0,5
India	6,8	10,1	7,8	7,5	-0,4	-0,3
ASEAN-5 <sup>(1)</sup>	1,7	6,9	5,3	5,6	-0,1	-0,1
Oriente Medio y Norte de África	2,6	4,4	4,0	3,6	-0,2	-0,8
Latinoamérica y Caribe	-1,7	6,1	4,5	4,0	-0,1	-0,1
- Brasil	-0,6	7,5	3,8	3,6	-0,3	0,0
<b>Vol. comercio mundial (%)</b>	-10,7	12,8	7,5	5,8	-0,7	-0,9
<b>Var. Precio del petróleo (USD) <sup>(2)</sup></b>	-36,3	27,9	30,6	-3,1	-3,9	-2,1
<b>Precios de consumo (%)</b>						
- Economías desarrolladas	0,1	1,6	2,6	1,4	0,0	-0,3
- Economías en vías de desarrollo	5,2	6,1	7,5	5,9	0,6	0,3

(1) Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam

(2) Promedio simple de los precios de las variedades de crudo U.K. Brent, Dubai y West Texas Intermediate. El precio promedio del petróleo fue 79.03 \$/barril en 2010; el precio supuesto en base a los mercados de futuros es 103.20\$/b en 2011 y 100.00\$/b en 2012.

Fuente: FMI y Dirección de Estudios y Análisis del Entorno de Repsol.

Gráfico 1: Caída de la confianza en los países avanzados



## ■ Resurge la volatilidad financiera

En este contexto, las turbulencias financieras que la economía mundial ha vivido desde el verano de 2011 deben interpretarse como nuevos baches que aparecen cuando la incapacidad política para afrontar satisfactoriamente problemas vinculados a la falta de crecimiento y al exceso de deuda pública fuerzan el pánico en unos mercados financieros que se mantienen alcistas de forma artificial por los estímulos monetarios (y todo ello en un contexto de altos precios del petróleo y otras *commodities* y tensiones geopolíticas en el mundo árabe, que aumentan el riesgo de un *shock* de oferta que complique aún más el proceso de despalancamiento).

En el caso de Estados Unidos, el anuncio de la Reserva Federal de no iniciar un nuevo programa de expansión monetaria cuantitativa tras el que finalizó en julio de 2011 y la perspectiva de contracción fiscal a medio plazo por la falta de acuerdo político en el Congreso y el escaso liderazgo del presidente llevaron a una caída en los mercados que anticipaba una posible segunda recesión (también contribuyó la rebaja del rating, así como que se hubieran revisado los datos de crecimiento de los últimos años, demostrando que el crecimiento estaba siendo menos vigoroso de lo que parecía).

52

En la zona euro el pánico inversor y las ventas de deuda española e italiana se produjeron cuando los mercados interpretaron que el acuerdo del Eurogrupo de julio de 2011, por el que se aceptaba un *default* parcial de Grecia que podría ser extensible a Irlanda y Portugal, podría suponer que España e Italia no pudieran hacer frente a sus compromisos de pagos. Como en dicho acuerdo se redujo el interés que Grecia pagaría por sus préstamos hasta el 3,5% mientras que Italia y España estaban pagando más del 5% por financiarse en los mercados, la simple aritmética indicaba que si estos últimos ayudaban a sus vecinos con problemas (no directamente sino a través de sus contribuciones al fondo de rescate europeo) pondrían en riesgo su propia solvencia. Lógicamente, la reacción fue una venta de sus títulos de deuda pública. Así mismo, cuando se hizo evidente que el fondo de rescate europeo no tendría financiación suficiente para un rescate de España o Italia, las bolsas francesas experimentaron fuertes caídas porque si Francia tuviera que aportar financiación extra al fondo de rescate podría poner en duda su propia suficiencia financiera.

En definitiva, para entender las turbulencias financieras y las revisiones a la baja de las previsiones de crecimiento de los países avanzados del verano de 2011, es necesario volver a diagnosticar la crisis. Dados los altos niveles de apalancamiento, la débil recuperación del último año no es sostenible y tanto Estados Unidos como Europa corren el riesgo de caer en un estancamiento como el que Japón vivió tras el estallido de su burbuja inmobiliaria durante la década de los noventa.

---

## ■ LA ZONA EURO COMO PROBLEMA (Y COMO SOLUCIÓN)

Aunque la desaceleración económica afecta a todos los países, las economías de la zona euro son las que más problemas están atravesando. No en vano, las turbulencias financieras derivadas de la crisis de la deuda en los países de la periferia de la zona euro han sido comparadas con el terremoto financiero que supuso la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008 y hasta que la crisis del euro no se cierre definitivamente será muy difícil que la estabilidad regrese a los mercados financieros mundiales.

El problema es que resolver la crisis del euro requiere que los países insolventes como Grecia suspendan pagos (lo que generará importantes pérdidas para sus acreedores, que son bancos europeos) y que se establezca un perímetro de seguridad que proteja a los países con problemas de liquidez (como España e Italia) del contagio. Todo ello requiere fondos públicos, liderazgo político y un BCE dispuesto a proveer liquidez en grandes cantidades. Pero, por el momento, hay escasez de los tres, sobre todo de liderazgo político. A continuación, pasamos a analizar en más detalle los problemas de la zona euro planteando distintos escenarios para su futuro.

### ■ Narrativas contrapuestas sobre la crisis del euro

La crisis de la zona euro se ajusta al patrón señalado por Reinhart y Rogoff anteriormente, donde los problemas financieros llevan a una recesión que incrementa el gasto y la deuda pública hasta niveles insostenibles que llevan al riesgo de impagos soberanos. Sin embargo, los países de la zona euro tienen la dificultad adicional de compartir una moneda, lo que los ha llevado a tener sistemas financieros nacionales muy interconectados. En primer lugar, esto supone que países con grandes dificultades como Grecia no pueden devaluar para facilitar el crecimiento a través de las exportaciones. Además, dada la alta interdependencia financiera dentro de la zona euro, la quiebra del eslabón más débil de la Unión Monetaria (Grecia) podría generar un efecto dominó que terminara por destruir el euro, lo que obliga a todos los países a la búsqueda de una solución común.

Uno de los principales impedimentos para que los países del euro caminen en la misma dirección en la reforma de su gobernanza económica es que no coinciden en el diagnóstico de los problemas a los que se enfrentan. Esto hace imposible generar un discurso compartido que facilite soluciones consensuadas aceptadas por todos. Desde el estallido de la crisis griega a principios de 2010 han ido cristalizando dos diagnósticos sobre los problemas de la zona euro que alimentan dos narrativas contrapuestas difíciles de reconciliar<sup>(4)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> Véase JEANNE, O., SUBRAMANIAN, A. y WILLIAMSON, J. (2011), «Germany owes more to prodigal periphery» *Financial Times*, 25 de mayo.

El primer diagnóstico, que podríamos calificar de ortodoxo liberal, domina el debate sobre todo en Alemania y, en general, es compartido por los países acreedores que han dejado atrás la recesión con mayor facilidad (especialmente Holanda, Finlandia y Austria). Afirma que la crisis de la zona euro es el resultado de la falta de disciplina fiscal y del exceso de endeudamiento de los «fiscalmente irresponsables» y «poco competitivos» países de la periferia (Grecia, Portugal, España, Italia y, en menor medida Irlanda, cuyos problemas provendrían de un sector financiero deficientemente regulado, no de su falta de competitividad).

Según esta interpretación, ni el débil diseño de la gobernanza económica del euro (que originalmente no contaba con un fondo de rescate ni un mecanismo de resolución de crisis y cuyos instrumentos de coordinación fiscal y supervisión financiera eran mucho más débiles que los de coordinación monetaria) ni la laxa política monetaria precrisis del BCE (más adecuada para una Alemania en recesión que para una periferia en expansión) ni la debilidad de la demanda y el exceso de ahorro de Alemania, Holanda o Austria (que implicó superávits por cuenta corriente que terminaron en préstamos a la periferia y alimentaron *bums* inmobiliarios) ni los fallos de los mercados financieros (que no evaluaron correctamente el riesgo-país dentro de la Unión Monetaria) tendrían responsabilidad alguna.

54

Según esta narrativa, lo único que hace falta para fortalecer el euro y estabilizar los mercados financieros es una mayor disciplina fiscal en la periferia, que debe ser impuesta desde el exterior, ya que se habría demostrado que no se puede confiar en la responsabilidad de los Gobiernos y electorados de dichos países para apretarse el cinturón. Si esa disciplina fiscal implica grandes recortes en el Estado del bienestar y una prolongada recesión (incluso acompañada de deflación para recuperar la competitividad-precio de sus exportaciones), los países deben estar dispuestos a asumirlos. Tan solo contarán con los recursos del fondo de rescate europeo para poder seguir haciendo frente a su deuda si el ajuste es tan duro que les impide a corto plazo hacer frente a sus obligaciones de pago.

Además, aunque los países acreedores estén dispuestos a destinar fondos o garantías al fondo de rescate europeo, consideran que hay un problema de riesgo moral en estos préstamos porque se estaría premiando (en vez de castigar) la falta de disciplina fiscal de los países periféricos. Ello explica que sus opiniones públicas sean cada vez más reticentes a aprobar nuevas ayudas para los países en dificultades, lo que ha complicado enormemente la negociación del programa de rescate de Portugal en abril de 2011 (donde Finlandia estuvo a punto de vetar las ayudas), así como el segundo rescate a Grecia dos meses más tarde<sup>(5)</sup>. Esta situación está llevando a que muchos

---

<sup>(5)</sup> Todos los préstamos del fondo de rescate deben hacerse por consenso, lo que supone que cualquier país, por pequeño que sea, tiene poder de veto.

ciudadanos en los países del norte perciban a la Unión Europea más como una fuente de obligaciones económicas que como un proyecto de integración que beneficie a su país en un mundo económicamente cada vez más global. Así, según una reciente encuesta, el 63% de los alemanes tiene poca o nula confianza en la Unión Europea y el 53% afirma que el futuro de Alemania ya no está dentro de la Unión<sup>(6)</sup>. Dicha desconfianza de la ciudadanía estaría también siendo compartida por las élites políticas y económicas alemanas, que tradicionalmente han sido profundamente europeístas.

Sin embargo, existe otra interpretación de la crisis, la dominante en los países del sur (y en menor medida en Francia, en la Comisión y en el Parlamento europeos y entre la mayoría de los académicos y *think tanks*), que subraya que el aumento del déficit y la deuda pública son el resultado de la crisis financiera internacional y no su causa. Dado que países como España o Irlanda eran modelos de cumplimiento de las reglas fiscales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento –mientras que Alemania y Francia no–, el origen de la crisis de la zona euro no puede encontrarse en la indisciplina fiscal (salvo en el caso griego), sino en que el edificio de la gobernanza de la zona euro estaba mal diseñado<sup>(7)</sup>. De Grawue<sup>(8)</sup> llega incluso a afirmar que entre los líderes europeos –sobre todo de los países del norte– no se ha llegado a comprender suficientemente que la integración monetaria genera situaciones de desequilibrios múltiples y problemas de coordinación que pueden llevar a que los mercados financieros fueren crisis de deuda soberana en los países del euro con buenos fundamentos macroeconómicos a través de profecías autocumplidas.

Por lo tanto, según esta interpretación, las reformas no deberían limitarse a fortalecer el Pacto de Estabilidad e introducir elementos de mayor responsabilidad y coordinación en las cuentas públicas entre países. Para estabilizar el euro y asegurar su supervivencia habría que ir mucho más allá. Primero, se debería sustituir parte de la deuda pública nacional por eurobonos para evitar los ataques especulativos contra los bonos soberanos de los países de la periferia<sup>(9)</sup>, lo que exigiría la creación de una autoridad fiscal a nivel europeo similar a un Tesoro común. Segundo, el fondo de rescate debería tener un tamaño mucho mayor para funcionar como un bazuca capaz de ahuyentar a los especuladores. Tercero, se deberían establecer mayores transferencias fiscales entre estados para compensar la pérdida de política monetaria y cambiaría que experimentan los países del euro. Cuarto, sería necesario contar con una regulación financiera única en la zona euro (y a ser posible en toda la Unión Europea para incluir la

---

<sup>(6)</sup> Véase GUEROT, U. y Leonard, M. (2011), *The new German question: How Europe can get the Germany it needs*, European Council on Foreign Relations. Policy Brief, 30 de abril. P. 3.

<sup>(7)</sup> PISANI-FERRY, J. y SAPIR, A. (2010), *Two crises, two responses*. Bruegel Policy Brief 01/2010, marzo.

<sup>(8)</sup> DE GRAUWE, P. (2011), *The governance of a fragile eurozone*, Center For European Policy Studies, Working Document n.o. 346, May.

<sup>(9)</sup> DELPLA, J. y WEIZSÄCKER, J. Von (2011), *Eurobonds: The Blue Bond concept and its implications*. Bruegel Policy Contribution, March 2011.

City de Londres), así como con una institución paneuropea para hacer frente a los rescates bancarios de aquellas grandes instituciones que operan en toda la Unión. Por último, se debería vigilar la aparición de desequilibrios por cuenta corriente dentro de la zona euro y plantear soluciones en las que tanto los países con déficit (como Grecia, Portugal o España) como aquellos con superávit (como Alemania) se vieran obligados a modificar sus políticas.

En la práctica es imposible dilucidar cuál de los dos diagnósticos es el correcto ya que ni siquiera existe un consenso en macroeconomía sobre muchos de estos aspectos. Además, son los elementos ideológicos, que por su propia naturaleza son difíciles de modificar incluso ante los estudios económicos empíricos, los que condicionan cómo se posicionan los distintos actores en este debate (de hecho hay economistas y políticos en la periferia de la zona euro que defienden la visión ortodoxa imperante en Alemania y viceversa). Pero para lo que aquí nos ocupa, es irrelevante saber quién tiene razón. Lo que pretendemos explicar es que este choque de narrativas sobre la crisis condiciona de forma superestructural –y en ocasiones sin que los distintos actores sean conscientes de ello– el debate sobre la reforma de la gobernanza del euro. Aunque todos los países puedan coincidir en que se debe salvar el euro a cualquier precio porque el coste político para la Unión Europea de no hacerlo sería demasiado alto, las diferencias en el diagnóstico de la crisis y en la identificación de culpables hacen muy difícil una convergencia de opinión sobre qué medidas deberían adoptarse y quién debe pagar. Así, mientras que en otros momentos de la integración europea ha existido una narrativa común sobre las necesidades comunes que permitía a los distintos países converger en soluciones consideradas como legítimas, en esta ocasión no se ha producido este consenso, lo que está complicando mucho la solución de la crisis del euro.

### ■ Nueva estrategia

Más allá del debate sobre los diagnósticos y los culpables de la crisis del euro, los países europeos se vieron obligados a cambiar su estrategia para enfrentar la crisis en su reunión extraordinaria del 21 de julio de 2011. Como en el pasado, el Eurogrupo ha tomado medidas cuando se ha visto al borde del precipicio. Solo cuando los países del sur de Europa se han convertido en «mercados emergentes», acechados por los inversores especulativos y con toda su población pendiente del valor diario de la prima de riesgo, ha puesto en marcha instrumentos (aún insuficientes) que podrían comenzar a estabilizar la situación.

Si a mediados de 2010 se hubiera creado un fondo de rescate más grande y más flexible y se hubiera comenzado la sustitución de la deuda nacional de los estados por eurobonos, se habrían evitado muchos problemas. Pero ante la evidencia de que Grecia no será capaz de hacer frente a su deuda y de que el contagio ha llegado a España e Italia, en julio el Eurogrupo se vio obligado

---

a adoptar medidas extraordinarias para estabilizar los mercados. Acordó una extensión de los plazos y una reducción de los intereses que Grecia tiene que pagar al fondo de rescate. También decidió flexibilizar las reglas de dicho fondo para que pueda comprar deuda en el mercado secundario, prestar a los bancos de la zona euro que puedan necesitarlo y hacer préstamos de forma precautoria a países que no hayan sido rescatados pero cuyos mercados de deuda estén sufriendo ataques especulativos (España, Italia, Bélgica...). Por último, optó por involucrar al sector privado en este segundo rescate a Grecia; es decir, forzar a los bancos (sobre todo alemanes y franceses) a asumir pérdidas en sus tenencias de bonos griegos. Esto quiere decir que Grecia acordó con sus socios europeos que no pagaría plenamente sus deudas. Hizo *default*, aunque en vez de ser caótico como el de Argentina en 2001, se ha pactado con sus acreedores y ha tomado la elegante forma de una reestructuración ordenada de deuda<sup>(10)</sup>.

Esto supone que el Eurogrupo ha cambiado su diagnóstico sobre la crisis de deuda soberana, aunque insiste en que solo para el caso de Grecia (no para Irlanda ni para Portugal). Pasa a reconocer finalmente que el país heleno tiene un problema de solvencia (y no de liquidez), por lo que no tiene sentido prestarle más dinero si no se reduce de alguna forma el volumen de su deuda y se le ayuda a crecer. Eso es precisamente lo que sucedió en la segunda mitad de los años ochenta en América Latina, cuando el plan Brady sustituyó al plan Baker y estableció que el exceso de austeridad estaba haciendo imposible el crecimiento de la región, del que dependía que pudiera pagar sus deudas.

Pero incluso con la aprobación de esta nueva hoja de ruta la volatilidad en los mercados financieros ha continuado. Ello se debe tanto a que las medidas pactadas por el Eurogrupo se han implementado de forma muy lenta y desigual como a que han aparecido nuevos nubarrones en el horizonte de crecimiento de la economía mundial. Algunos parlamentos han sido muy lentos en ratificar el acuerdo, sobre todo en lo relativo a la renegociación del texto que regula el funcionamiento del fondo de rescate (tanto el temporal, vigente hasta 2013, como el permanente, que entrará en vigor en esa fecha). En definitiva, aunque la solución está acordada y los nuevos desembolsos a Grecia vayan a producirse, la lentitud del complejo proceso institucional europeo pone nerviosos a los mercados y la posibilidad de que si Grecia no cumple con sus compromisos y los fondos no se desembolsan a tiempo el *default* pueda ser mayor desencadena las ventas y el efecto contagio en otros países de la zona euro.

En este contexto, solo el BCE puede actuar con contundencia. Como ya viene haciendo desde el principio de esta crisis tendrá que continuar adquiriendo deuda de los países de la periferia del euro para frenar el contagio, aumentando con ello el nerviosismo de Alemania, que teme que las compras de deuda

---

<sup>(10)</sup> El *default* pactado por Grecia en julio de 2011 supone una reducción de su deuda del 21%. Sin embargo, la mayoría de los analistas consideran que será insuficiente y habrá que pactar un *default* de mayores dimensiones, seguramente de más del 50%.

terminen generando inflación. A medio plazo, debería ser el fondo de rescate reformado (y tal vez ampliado o transformado en un banco con una línea de crédito ilimitada con el BCE) quien se encargara de realizar las compras de deuda, descargando así al BCE de esta incómoda función. Además, sería conveniente que los países que tienen margen para nuevos estímulos fiscales (sobre todo Alemania) los llevaran a cabo porque los mercados hoy están más preocupados por el bajo crecimiento en Europa que por la elevada deuda. Por el momento, Alemania no parece dispuesta a cambiar de posición, pero tendrá que valorar si, por no desviarse de su ortodoxia macroeconómica, está dispuesta a poner a la zona euro contra las cuerdas.

### ■ Tres escenarios para el euro

Mirando hacia el futuro se vislumbran tres escenarios para el futuro del euro. El primero es que la moneda única se rompa porque los impagos griegos generen un efecto contagio que vaya arrastrando a todos los países de la zona euro a quiebras bancarias. Esto solo sucedería si Alemania y el BCE no estuvieran dispuestos a contener dicho contagio, algo que parece poco probable porque distintos estudios sitúan el coste de una ruptura de la moneda única por encima del 30% del PIB de los países de la zona euro, lo que implica que a Alemania le saldría más caro dejar caer el euro que rescatarlo<sup>(11)</sup>. Por lo tanto, la opción de ruptura total es también la menos probable, pero no puede descartarse totalmente que Grecia salga del euro para poder devaluar, siempre que se haya preparado previamente un perímetro de seguridad para evitar el contagio hacia otros países.

El segundo escenario es que se avance hacia una unión fiscal, lo que requeriría un sustancial aumento del fondo de rescate y, tal vez, la creación de eurobonos. Esta solución, que sería la que más convendría a España, terminaría con la crisis del euro, pero supondría un elevado coste económico y político para Alemania (y los demás países con una posición financiera sólida), por lo que tampoco es una opción demasiado probable. Mientras Alemania considere que las reformas estructurales y de control presupuestario en los países del sur (incluida Italia) no son suficientes, no avanzará decididamente en esta dirección porque sus electores considerarían la unión fiscal como un sistema permanente de transferencias norte-sur que no están dispuestos a aceptar.

La tercera opción, y también la más plausible, es que la zona euro siga poniendo pequeños parches para estabilizar a los mercados financieros cuando aparezcan nuevas situaciones de tensión en los mercados de deuda o en los bancos con elevada exposición a la deuda griega. Dichos pasos incluirían nuevas reformas y ampliaciones del fondo de rescate, nuevas intervenciones del BCE, nuevos préstamos para los países con problemas e instituciones financieras y nuevas reformas estructurales y recortes del gasto en los países

---

<sup>(11)</sup> Véase «How to save the euro», *The Economist*, 17 de septiembre.

del sur. Todo ello implicaría un lento avance hacia una imperfecta unión fiscal y permitiría salvar la moneda única, pero no eliminaría la volatilidad de los mercados financieros, por lo que el crecimiento y la creación de empleo se podrían ver comprometidos.

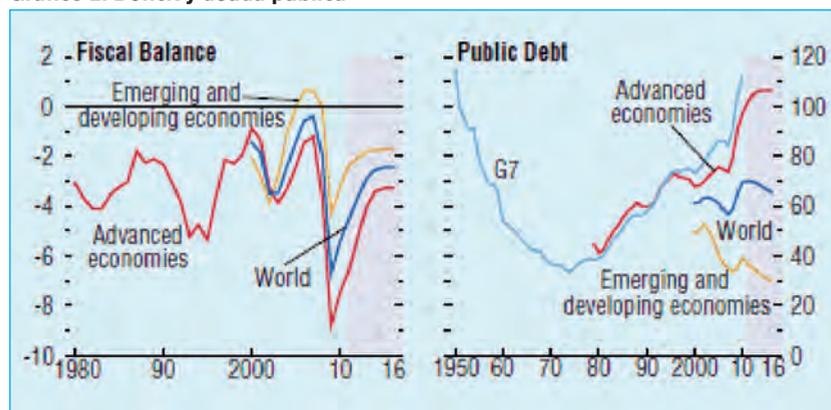
## ■ MARGEN PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Volviendo al escenario internacional es importante analizar qué opciones de política económica existen y, sobre todo, si es posible llevarlas a cabo mediante la cooperación económica internacional. Esto es importante tanto porque la coordinación de distintas políticas nacionales puede contribuir a afianzar el crecimiento como porque las medidas unilaterales pueden generar conflictos que dificulten la mejora de las expectativas.

El contraste entre la situación actual y la del comienzo de la crisis es claro. Mientras que tras la caída de Lehman Brothers, en septiembre de 2008, había mucho margen para los estímulos fiscales y monetarios, en la actualidad los tipos de interés se encuentran ya en niveles muy bajos y en la mayoría de los países la capacidad de endeudamiento público ha alcanzado su techo, especialmente en la periferia de la zona euro (véase gráfico 2).

Además, en 2008 la comunidad internacional actuó de forma coordinada bajo el liderazgo del G-20 rescatando el sistema financiero, conteniendo el proteccionismo y activando unos estímulos de demanda sin precedentes. Sin embargo, hoy hay poco margen para la cooperación internacional porque las principales potencias están enfrascadas en sus problemas internos, lo que aumenta los riesgos de una nueva guerra de divisas y de escaladas

Gráfico 2: Déficit y deuda pública



Fuente: FMI, *World economic outlook*, septiembre de 2011

proteccionistas, además de dificultar que los mercados recuperen la confianza. En Estados Unidos, que sufre un elevado desempleo y que sí que tiene margen para incrementar el gasto público, se está dando un diálogo de sordos entre demócratas y republicanos que bloquea cualquier iniciativa política y solo permite actuar a la Reserva Federal, cuyo margen de maniobra es reducido, ya que la economía podría encontrarse en una trampa de la liquidez, situación en la que la política monetaria podría no ser efectiva<sup>(12)</sup>. En Europa, como hemos visto, también se está dando un fuerte choque entre la narrativa alemana de la crisis del euro y la de los demás países en un contexto de nulo liderazgo político. Por último, los países emergentes, cuyo crecimiento desde 2010 es muy alto, están preocupados por el recalentamiento de sus economías, la inflación y los posibles efectos adversos sobre sus exportaciones de una desaceleración de los países avanzados.

En este contexto, existe un elevado riesgo de que los países adopten políticas unilaterales encaminadas a reactivar sus economías sin tener en cuenta las externalidades negativas que estas políticas puedan tener sobre otras potencias y sobre la economía mundial.

#### ■ Opciones monetarias y fiscales

60

Según el diagnóstico planteado arriba, lo que las economías avanzadas necesitan es tiempo para digerir sus enormes niveles de endeudamiento. Asimismo es imprescindible evitar que el estancamiento económico y la falta de inversión, consumo y empleo se conviertan en deflación porque la caída de los precios aumenta el valor real de la deuda en vez de reducirlo. Pero las autoridades económicas se enfrentan a varios problemas para estimular la demanda.

Primero, como se ha mencionado, tienen importantes restricciones monetarias y fiscales que no tenían al principio de la crisis; apenas existe margen para la política monetaria convencional (bajadas de tipos de interés) y solo algunos países como Estados Unidos o Alemania tienen capacidad para activar nuevos estímulos fiscales. Segundo, dado que no hemos vivido una situación como esta desde la Gran Depresión, existe una elevada incertidumbre sobre qué efectos pueden tener nuevas políticas expansivas de demanda en un contexto de elevado endeudamiento público y tipos de interés cercanos a cero (las reformas estructurales, que sí permitirían aumentar el crecimiento potencial a largo plazo, tendrán una efectividad limitada hasta que se reactive la demanda, por lo que en sí mismas no solucionan el problema).

Por el lado monetario, tanto la Reserva Federal como el BCE pueden inyectar más liquidez a través de operaciones no convencionales de expansión cuantitativa (imprimiendo dinero para comprar títulos de deuda), e incluso

---

<sup>(12)</sup> KRUGMAN, Paul y EGGERTSSON, Gauti (2010), «Debt, deleveraging and the liquidity Trap», Mimeografiado.

podrían hacerlo de forma coordinada. Sin embargo, no sabemos a ciencia cierta si esto generará una peligrosa espiral inflacionista y sí que servirá para minar la credibilidad de las autoridades monetarias y redistribuir rentas desde los acreedores hacia los deudores, algo difícil de justificar en términos de justicia y equidad. Por lo tanto, los países con una posición acreedora y tradicionalmente contrarios a la inflación como Alemania se oponen a la compra de deuda por parte del BCE. Esto supone que, aunque la autoridad monetaria europea podría volver a flexibilizar su política monetaria, solo es probable que compre deuda pública cuando los mercados ejerzan una presión insostenible sobre los países de la periferia, no como un programa de estímulo a gran escala como el que lleva tres años realizando Estados Unidos.

Al otro lado del Atlántico, quienes acusan a la Reserva Federal de ser uno de los culpables de la crisis por haber tenido una política monetaria demasiado laxa también son contrarios a nuevos estímulos monetarios. Incluso dentro de la propia Reserva Federal hay división de opiniones. Algunos apoyan una tercera oleada de expansión cuantitativa y otros se muestran reacios, bien por el temor a la inflación, bien porque creen que no será efectiva, ya que la economía podría encontrarse en trampa de la liquidez (situación que se produce cuando una inyección monetaria no sirve para animar la inversión y el consumo porque las expectativas son tan negativas que tanto empresas como consumidores prefieren no gastar). Por el momento la Reserva Federal solo ha anunciado que mantendrá los tipos de interés muy bajos al menos hasta 2013, pero seguramente aprobará nuevos estímulos en el futuro si los riesgos de deflación se incrementan.

En el lado fiscal, todos los países tienen que poner en marcha programas de consolidación fiscal a medio plazo para que su deuda sea sostenible, pero, en la medida de lo posible, deberían evitar hacerlo demasiado rápido para que la contracción fiscal no cause otra recesión. Los países que todavía tienen margen para endeudarse porque cuentan con alta credibilidad en los mercados internacionales pueden arriesgarse a lanzar un nuevo estímulo fiscal a corto plazo para reactivar la demanda. Ahora bien, existe el riesgo de que los mercados financieros consideren que estos nuevos gastos colocan sus cuentas públicas en una situación insostenible y les encarezcan o retiren la financiación, como ya ha sucedido en Grecia, o incluso en España e Italia. Es lo que se conoce como efectos no keynesianos de la política fiscal: el aumento de gasto público, en vez de poner en marcha un círculo virtuoso de crecimiento que termina por reducir el endeudamiento, genera expectativas adversas que ahuyentan a los inversores y obligan a una contracción fiscal apresurada.

Si finalmente se aprueban nuevos estímulos fiscales, el gasto debería destinarse a actividades que permitan aumentar el *stock* de capital y la productividad de la economía a largo plazo y no a incrementos del gasto corriente. Todo parece indicar que Estados Unidos podría activar un plan fiscal de este tipo

---

para modernizar sus anquilosadas infraestructuras. Sin embargo, en Europa es poco probable que se pueda avanzar en esta dirección por la resistencia de Alemania, que ya ha iniciado la contracción fiscal y pretende servir de modelo de austeridad a sus socios del euro. En definitiva, aquellos países que querrían aumentar el gasto público no pueden hacerlo y quienes podrían no parecen querer o tienen enormes dificultades políticas para hacerlo.

Aunque hay opciones de política fiscal y monetaria, cada alternativa está asociada a altos niveles de incertidumbre porque no se sabe cómo reaccionarán la economía o los mercados. Para reducir el exceso de endeudamiento hace falta crecimiento, pero muchas de las políticas para promover el crecimiento generan nueva deuda, lo que supone un círculo vicioso difícil de romper. Asimismo, los ataques especulativos de los mercados contra la deuda de los países más vulnerables están generados tanto por el exceso de endeudamiento como por las bajas perspectivas de crecimiento, lo que dificulta diseñar un ajuste fiscal que realmente sirva para generar confianza.

Para España la situación es particularmente preocupante porque, a diferencia de Estados Unidos, Alemania o Francia, no había logrado alcanzar niveles de crecimiento significativos antes del comienzo de la desaceleración global, no tiene margen para la expansión fiscal y su tasa de desempleo es la más alta de los países avanzados. La ralentización económica mundial podría suponer una recaída en su crecimiento y la imposibilidad de utilizar las exportaciones como motor de su recuperación.

#### ■ **Cómo mantener un orden económico abierto: el papel del G-20**

Como cada país se encuentra ante una coyuntura económica distinta (los emergentes con poca deuda pero riesgos de recalentamiento y los avanzados con distintos márgenes de maniobra para iniciar nuevas medidas de estímulo), la cooperación internacional se vuelve difícil. Además, los problemas económicos internos, centrados en el elevado desempleo y el descontento social, unidos a la convicción de que el sistema financiero internacional ya no está al borde del colapso como en 2008, hacen que los líderes políticos dejen en segundo plano la cooperación internacional y adopten medidas unilaterales que pueden generar nuevos conflictos económicos internacionales al producir externalidades negativas. De hecho, las reuniones del G-20 que se han producido en 2011 han dejado claro que la cooperación internacional será limitada. Tan solo se ha acordado que cada país estará legitimado para hacer lo que considere oportuno en función de sus restricciones políticas nacionales.

Aún así, la cooperación económica en el seno del G-20 tiene un papel importante que jugar. Aunque la coordinación fiscal o monetaria sea difícil de lograr, el diálogo y la aprobación de nuevas reglas para gobernar la economía internacional

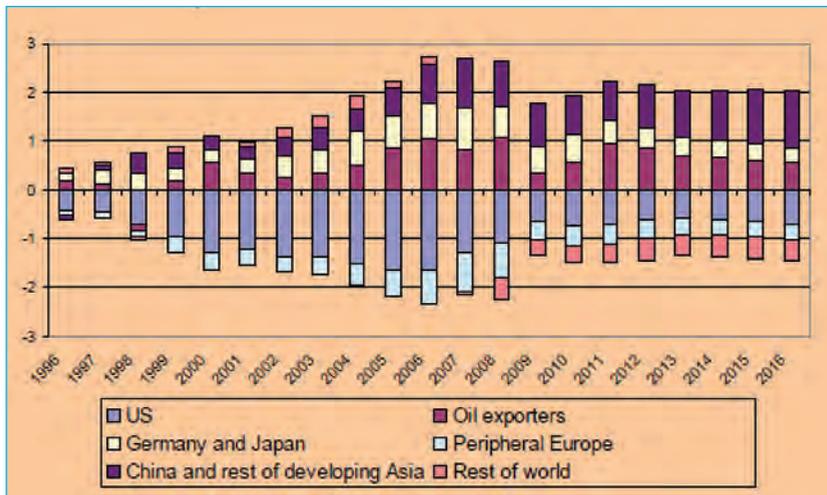
---

siguen siendo esenciales. Por una parte, es imprescindible que el modelo de crecimiento de la economía mundial sea más sostenible, lo que pasa por reducir los desequilibrios macroeconómicos y evitar tensiones en los mercados cambiarios que podrían llevar al proteccionismo. Por otra hay que seguir avanzando en la construcción de una mejor gobernanza económica global que pueda evitar futuras crisis. Nos referiremos a estos temas a continuación.

- *Crecimiento equilibrado para evitar la guerra de divisas y el proteccionismo*

El primer tema que requiere de cooperación internacional es el de reducir los desequilibrios macroeconómicos globales (exceso de ahorro en China, Japón, Alemania, los países exportadores de petróleo y algunas otras potencias emergentes asiáticas y exceso de gasto en Estados Unidos, Reino Unido y los países periféricos de la Unión Europea (véase gráfico 3).

**Gráfico 3. Desequilibrios macroeconómicos globales (en % del PIB mundial)**



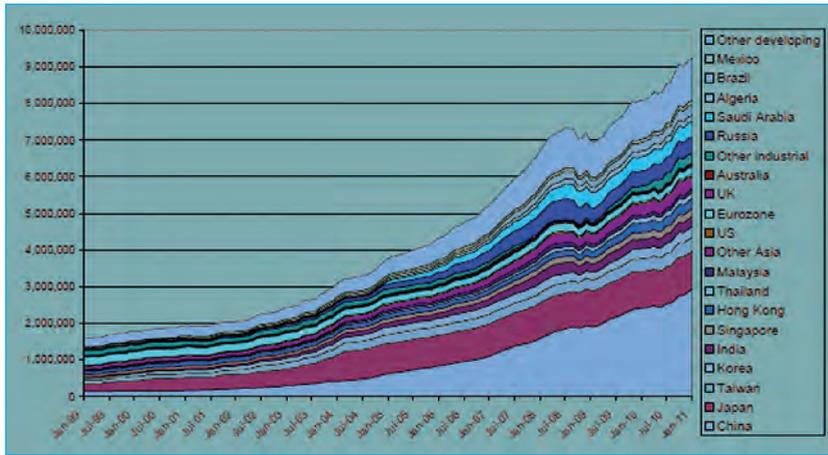
Fuente: FMI, *World economic outlook*, abril de 2011.

Esta creciente divergencia entre ahorro y gasto nacional genera desequilibrios externos y una excesiva acumulación de reservas en países con superávit por cuenta corriente (gráfico 4) –sobre todo si tienen tipos de cambio fijos y exportan materias primas y/o energía–, así como tensiones en los mercados cambiarios (guerras de divisas) que pueden llevar a un aumento del proteccionismo, como ya sucediera en los años treinta durante la Gran Depresión.

Además, este modelo de crecimiento tan desequilibrado, que se ha bautizado como «Bretton Woods II», fue uno de los causantes de la crisis<sup>(13)</sup>. Los bajos

<sup>(13)</sup> Véase RAJAN, Raghuram G (2010), *Fault lines: How hidden fractures still threaten the world economy*. Princeton University Press y WOLF, Martin (2009), *Fixing global finance*. Johns Hopkins University Press.

**Grafico 4: Reservas internacionales (miles de dólares)**



tipos de interés en Estados Unidos y el exceso de ahorro en los países emergentes dieron lugar a un exceso de liquidez que terminó generando una burbuja en los mercados de activos, que además vino alimentada por la desregulación financiera y la creación de nuevos instrumentos de inversión que tenían una regulación inadecuada.

Por ello es importante reequilibrar la economía mundial, lo que requiere que China aprecie nominalmente su moneda y la desligue del dólar, Estados Unidos aumente su tasa de ahorro y Japón y la Unión Europea aumenten su demanda interna. El «Marco para el crecimiento sostenible y equilibrado» que el G-20 aprobó en la cumbre de Pittsburgh en septiembre de 2009 estaba pensado precisamente para facilitar este proceso de reequilibrio bajo la supervisión del FMI. Sin embargo, hasta el momento los avances están siendo muy limitados porque los países se resisten a cambiar sus políticas internas. Además, la desaceleración económica global ha dejado este asunto, que es importante pero no parece urgente, en un segundo lugar, muy por detrás de las preocupaciones por el desempleo o la amenaza de una nueva crisis financiera en Europa.

En todo caso, es importante señalar que son precisamente las tensiones que generan los desequilibrios macroeconómicos lo que explica la creciente guerra de divisas y el aumento de las tensiones proteccionistas. El mediático término guerra de divisas, también llamada de devaluaciones competitivas, hace referencia a los esfuerzos de los países por depreciar simultáneamente su tipo de cambio para reactivar sus economías a través de las exportaciones. Ya en 2010 se produjeron algunas tensiones cambiarias, pero desde el verano de 2011 estas se han intensificado, lo que ha llevado a Estados Unidos a aprobar una resolución en el Senado que autorizaría al Gobierno a establecer aranceles unilaterales contra China si esta no revalúa su moneda, algo incompatible con

la regulación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Si la guerra de divisas termina en una guerra comercial, la economía mundial sufrirá un duro golpe.

Para atajar estas tensiones, a principios de 2011, en la primera reunión de ministros de Economía y Finanzas de la presidencia francesa del G-20 en París, se acordaron una serie de indicadores que se vigilarán para tratar de anticipar cuándo el saldo exterior de un país se está descontrolando, tanto al alza como a la baja<sup>(14)</sup>. Aunque este acuerdo no permite establecer sanciones (como por ejemplo sí ocurre en la zona euro para los países con exceso de déficit o deuda), es un paso adelante para consensuar un marco común de vigilancia de los desequilibrios y evitar las tensiones cambiarias y el riesgo proteccionista. Sin embargo, este primer paso deberá ser acompañado de otros, lo que exige fortalecer el papel de la cooperación multilateral en el G-20 y en el FMI, algo a lo que los países emergentes y Estados Unidos no se han mostrado dispuestos porque lo consideran una pérdida de soberanía inasumible.

- *Profundizar en la reforma financiera*

La principal causa de la crisis financiera global fue la desregulación financiera llevada a cabo desde los años ochenta<sup>(15)</sup>. Dicha liberalización, basada en la confianza en la disciplina de mercado y en la capacidad autorreguladora de los mercados financieros, permitió el auge del sistema bancario en la sombra, el crecimiento del apalancamiento y una evaluación del riesgo inadecuada, que condujo a la crisis cuando los precios inmobiliarios comenzaron a caer. Además, la globalización financiera actuó como correa de transmisión de la crisis, lo que hizo que su propagación fuera mucho más rápida que en pasadas ocasiones.

Por todo ello ha sido relativamente fácil fraguar un consenso internacional sobre la necesidad de limitar los niveles de apalancamiento financiero y riesgo, aumentar la información y la transparencia en los mercados financieros, cambiar los incentivos y la forma de remunerar a los ejecutivos del sector, redefinir y homogeneizar las reglas de valoración contable, aumentar los requerimientos de capital de las instituciones financieras, extender la regulación a algunos mercados hasta ahora opacos, lograr que el crédito no sea tan procíclico y supervisar mejor los mercados de derivados. En todos estos aspectos, tanto el G-20 como el Consejo de Estabilidad Financiera (que sustituyó al Foro de Estabilidad Financiera en la cumbre de Londres del G-20 de abril de 2009 y se amplió a los países emergentes y a España) han actuado como centros de coordinación de las reformas adoptadas a nivel nacional. También han servido para promover la adopción de los criterios de Basilea III, por los que se

---

<sup>(14)</sup> Estos indicadores son la deuda pública y privada, el déficit público, la tasa de ahorro y los desequilibrios externos, que incluyen el déficit o superávit comercial, así como la inversión neta en el exterior y las transferencias.

<sup>(15)</sup> Véase, por ejemplo, ROUBINI, Nouriel y MIHM, Stephen (2010), *Crisis Economics*. LANE, Allen o STIGLITZ, Joseph (2010), *Free Fall*. W.W. Norton, Nueva York.

aumentará el capital «de alta calidad» de las instituciones financieras a partir de 2018. Aunque en la cumbre del G-20 de Washington de 2008 se abordaron estos temas y se fijaron unos principios comunes, no fue hasta las reuniones de Seúl en 2010 y Cannes en 2011 cuando se adoptaron la mayoría de las medidas.

Sin embargo, hay que señalar que los principales avances en materia de reforma financiera han respondido a las propias iniciativas reguladoras en los países occidentales (sobre todo en Estados Unidos y la Unión Europea) y no al G-20 en sí, y no se ha acordado nada parecido a unas reglas financieras globales más allá de lo pactado en Basilea III. Tampoco se han tomado medidas para cambiar el comportamiento de las agencias de calificación, regular de forma distinta las instituciones sistémicas, establecer impuestos específicos sobre el sistema financiero o las transacciones financieras internacionales o acabar con los paraísos fiscales. Todo ello supone que aún queda un importante camino por recorrer en cuanto a la regulación financiera global donde el G-20 debería ejercer su liderazgo.

- *Cerrar la Ronda de Doha para legitimar la OMC*

La Ronda de Doha de liberalización comercial de la OMC lleva estancada desde 2008. La imposibilidad de llegar a un intercambio de concesiones aceptable para los países avanzados y emergentes en las áreas de agricultura, manufacturas y servicios, unida al hecho de que el comercio internacional continúa creciendo tras superar el bache de 2009 generado por la recesión, han hecho que cerrar la Ronda no sea una prioridad política. A los exportadores agrícolas no les urge lograr una mayor apertura de mercados para sus exportaciones porque los precios de las materias primas están altos, las grandes empresas multinacionales parecen cómodas con el actual nivel de liberalización comercial y los políticos en los países avanzados (sobre todo Estados Unidos) están centrados en sus problemas económicos internos, por lo que han dejado de ejercer el liderazgo que sería necesario para avanzar. Pero más allá de estos factores coyunturales, lo que subyace a la crisis de la OMC es el choque entre los países avanzados y los emergentes. Los primeros estaban acostumbrados hasta hace bien poco a dictar entre ellos las reglas del comercio mundial y ven con frustración que esto haya dejado de ser así. Los segundos, encabezados por Brasil, India y China, consideran que el sistema comercial multilateral tal y como opera hoy no les permite extraer suficientes ganancias del comercio. Hasta la fecha, ha sido imposible superar este diálogo de sordos.

En este contexto, parece posible que, si no se logra un acuerdo de mínimos antes de 2012, las citas electorales en las principales potencias pospongan el avance de la ronda indefinidamente, o incluso lleven a abandonarla. Esto podría suponer un duro golpe para la credibilidad y legitimidad de la OMC, que por el momento es el foro que ha funcionado mejor para dar salida a los

numerosos conflictos que se han producido entre los países avanzados y los emergentes en materia económica. Una OMC sin liderazgo podría acelerar los acuerdos comerciales bilaterales y regionales, llevando incluso a la fragmentación de la economía mundial en bloques rivales. Asimismo, la OMC podría convertirse en una institución para el litigio (a través de su mecanismo de resolución de disputas), dejando de ser un foro multilateral para muchos de los temas que dominarán la agenda comercial del futuro, como la seguridad alimentaria, los temas medioambientales o el comercio de servicios de alto valor añadido (telecomunicaciones, energía, finanzas, etc.). Por todo ello, sería importante que el G-20 proveyera del liderazgo político necesario para avanzar en el cierre de la Ronda ahora que la desaceleración económica amenaza con volver a reducir el comercio internacional, que a largo plazo es una fuente del crecimiento económico.

- *Gestionar los recursos energéticos y luchar contra el cambio climático*

El espectacular crecimiento de los países emergentes está poniendo cada vez más presión sobre los recursos energéticos y alimentarios mundiales. Buena prueba de ello son los elevados precios de las materias primas en los últimos años, entre los que, además, destacan las crisis alimentarias de 2008 y 2011, que vinieron precedidas por súbitas subidas en los precios del petróleo (en 2008 el crudo se acercó a los 150 dólares por barril y más recientemente, con las revueltas en los países árabes, ha superado los 120 dólares). Más allá de los debates sobre cómo la especulación en los mercados de futuros o la política monetaria expansiva estadounidense inflan artificialmente estos precios, el principal factor estructural que explica su tendencia al alza es la creciente demanda procedente de los países emergentes (piénsese que el aumento de la renta per cápita se relaciona casi a la perfección con el aumento del consumo de proteínas y electricidad). De hecho, la Agencia Internacional de la Energía estima que hasta 2030 tan solo China e India serán responsables de más del 40% del aumento de la demanda energética mundial, por lo que la actual tendencia no hará más que acelerarse.

En este contexto será necesario aumentar la oferta de todo tipo de *commodities* para evitar que los precios continúen subiendo, lo que requiere ingentes inversiones que, por el momento, no se están produciendo al ritmo necesario. Pero más allá de que los países avanzados tengan que empezar a pensar en el fin del petróleo y los alimentos baratos, no es descartable que se produzcan conflictos geopolíticos por el acceso a los recursos. Las recientes inversiones chinas en África en los sectores primarios demuestran que el gigante asiático no confía suficientemente en los mecanismos de mercado para abastecerse. Además, algunos países del golfo Pérsico han empezado a hacer inversiones similares para asegurarse el acceso al agua. En definitiva, dado que no hay una institución de gobernanza energética global capaz de mediar en posibles

conflictos o asegurar la inversión a largo plazo para permitir saciar la demanda, podemos enfrentarnos a crecientes tensiones entre las grandes potencias.

Así mismo, es necesario avanzar con acuerdos multilaterales en la lucha contra el cambio climático. En un entorno de lento crecimiento económico en los países ricos, este tema se ha caído de la lista de prioridades. Sin embargo, a medio y largo plazo es posiblemente el principal reto al que se enfrenta la comunidad internacional. Si no se consigue estabilizar los niveles de gases de efecto invernadero en la atmósfera se producirán sucesos impredecibles y de consecuencias probablemente trágicas, como sequías, hambrunas o migraciones descontroladas. Además, su impacto tenderá a ser mucho mayor sobre los países en desarrollo, lo que hará que los avances en la lucha contra la pobreza que se logren en las próximas décadas puedan quedar anulados.

Afrontar el problema del cambio climático requiere sobre todo esfuerzos a nivel nacional, pero los acuerdos internacionales pueden resultar de gran ayuda. Aunque los países (especialmente los más contaminantes) son los que tienen que modificar sus políticas y modos de producir, los acuerdos internacionales sirven para acordar los instrumentos más adecuados, fijar reglas comunes, repartir los costes, proveer de incentivos y negociar compensaciones o transferencias tecnológicas desde los países ricos hacia los pobres. Por último, como el aumento de la eficiencia y el ahorro energético, así como el cambio del modelo energético mundial hacia uno libre de combustibles fósiles, son objetivos compartidos a largo plazo, los acuerdos internacionales de cooperación para la investigación también pueden ser útiles. Aunque todos los países están compitiendo para desarrollar nuevas tecnologías energéticas y obtener beneficios mediante su exportación, hay proyectos cuya escala es tan grande que solo podrán llevarse a cabo combinando los recursos financieros y técnicos de varios países.

Por lo tanto, parece haber coincidencia en el diagnóstico, pero pocos resultados concretos. El problema fundamental radica en la resistencia de los países en desarrollo a asumir de forma equitativa con los ricos la carga del ajuste (en forma de reducción de emisiones). Sostienen que la contaminación acumulada es producto de la industrialización de los países avanzados y que ellos tienen derecho a comportarse como *free riders* del sistema o a ser compensados por cambiar sus políticas, ya que estas llevarían a un menor crecimiento económico y frenarían su desarrollo. Pero como China es ya el mayor emisor de CO<sub>2</sub> del planeta (en términos absolutos, no por habitante) y otros países emergentes, especialmente India, también han aumentado sus emisiones en los últimos años debido a su crecimiento, si estos países no se comprometen a reducir sus emisiones de poco servirá que los países avanzados realicen grandes recortes. El G-20 podría actuar como catalizador para alcanzar acuerdos, ya que todos los actores clave pertenecen al grupo.

---

En definitiva, la consolidación del G-20 como directorio de la economía mundial tras el estallido de la crisis en 2008 puede considerarse un éxito colectivo ya que permitió dar una respuesta global al colapso financiero y al proteccionismo, así como coordinar un estímulo fiscal para suavizar el impacto de la crisis. Sin embargo, tras aquel momento inicial, el G-20 ha ido perdiendo cohesión e impulso. Por lo tanto, el principal reto al que se enfrentará el G-20 en el futuro es el de poder seguir siendo relevante. Para ello, tiene que demostrar que es útil en un contexto en el que la dureza de la recesión económica, la persistencia de altos niveles de desempleo y la asimetría regional de la recuperación global hacen que muchos países estén dejando en segundo plano la cooperación internacional para dedicarse únicamente a sus prioridades de política interna.

## ■ HACIA UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

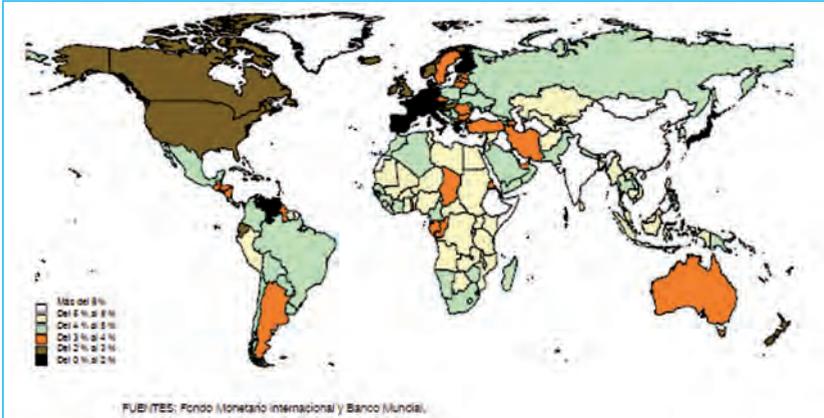
Como se ha señalado arriba, la recuperación económica mundial se está produciendo a dos velocidades. La mayoría de las potencias emergentes han capeado la crisis con destreza y es probable que puedan afrontar sin demasiadas dificultades una desaceleración global o incluso una crisis mayor en la zona euro. Sus problemas pasan por no morir de éxito, por lo que están intentando tomar medidas para evitar el recalentamiento de sus economías, frenar la inflación y controlar las enormes entradas de capital que están recibiendo y que podrían generar burbujas en los mercados de activos y apreciaciones en sus tipos de cambio. Esto contrasta con la situación de los países avanzados, que están ahogados por la deuda, no logran rebajar sus tasas de desempleo y se enfrentan a una década de duro desapalancamiento, escasa inversión y debilidad de sus sistemas financieros en un momento en el que deberían haber tenido unas cuentas públicas saneadas para hacer frente al envejecimiento de sus poblaciones.

Esto supone que, a la salida de la crisis, además de darse un desacoplamiento entre países avanzados y emergentes, se ha producido una importante aceleración de la tasa a la que los países emergentes están aumentando su peso relativo en la economía mundial en relación a Estados Unidos, la Unión Europea y Japón (véase mapa 2). Esto supone que, aunque el cambio en el equilibrio de poder económico internacional a favor de los países de Asia (y en menor medida de América Latina) lleva varias décadas en marcha, la crisis lo ha acelerado, haciendo que en los países avanzados (y muy especialmente la Unión Europea) experimenten un declive económico relativo mayor del que se esperaba hace tan solo un lustro.

Buenos ejemplos de este cambio son que por primera vez la mayoría de los préstamos del FMI se concentren en la zona euro (y no en las economías emergentes), que se sucedan las compras de empresas occidentales por parte

---

**Mapa 2: Tasas de crecimiento del PIB previstas para 2011-2015**

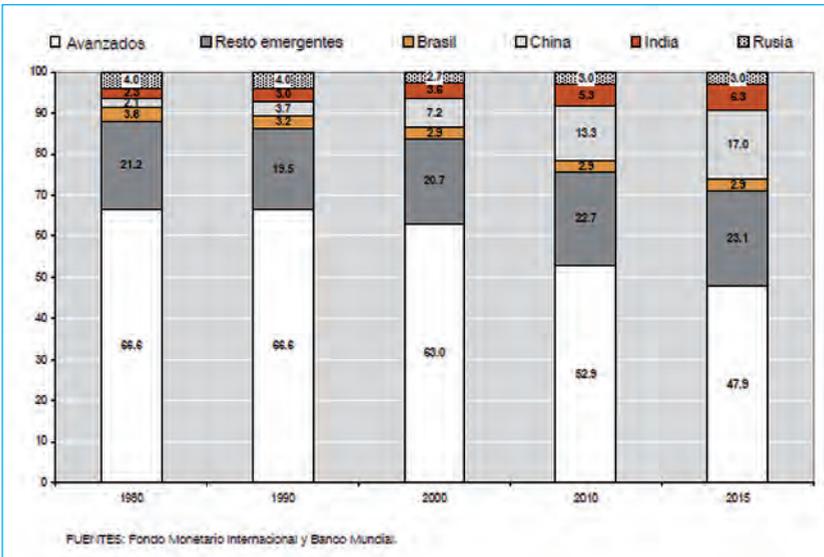


de los fondos soberanos de los países emergentes, que China acumule ya más de tres billones de dólares en reservas (y sus adquisiciones de títulos de deuda supongan la salvación de los países europeos con problemas para financiar su déficit) o que cada vez más avances tecnológicos procedan de empresas multinacionales con origen en los países emergentes.

70

Tras estos ejemplos puntuales subyace una profunda transformación del orden económico mundial hacia una creciente multipolaridad acompañada por una rápida desoccidentalización. Estos cambios están dejando obsoletas

**Gráfico 5: Participación en el PIB mundial en paridad del poder de compra (en porcentaje)**



las conceptualizaciones sobre centro y periferia a las que estábamos acostumbrados. Como muestra el gráfico 5, la economía mundial se asemeja cada vez más a una red donde persisten grandes nodos (los países ricos), pero donde cada vez tienen más peso otros polos que crecen a gran velocidad (China ya es la segunda economía del mundo y será la primera en 2016 en términos de paridad del poder de compra).

Según distintos informes publicados en el último año, hacia 2040 Asia será responsable del 50% de la producción mundial, Europa y América del Norte de un 15% cada una y América Latina y África de algo menos del 10% cada una. La economía china casi doblará en tamaño a la de Estados Unidos y Alemania será la única economía europea entre las diez más grandes, por detrás de India, Brasil, Indonesia, Rusia, Japón y, tal vez, de Nigeria o México. Además, India se convertirá en la mayor economía del mundo antes de 2050, ya que su población envejecerá más despacio que la de China<sup>(16)</sup>.

Acompañando estos nuevos pesos en la economía mundial está apareciendo una nueva geografía del comercio y la inversión. Así, según datos del Banco Mundial, la cuota de los países en desarrollo en el comercio mundial ha pasado del 30% en 1995 al 45% en 2010, sobre todo debido a la rápida expansión del comercio sur-sur entre las potencias emergentes<sup>(17)</sup>. Un tercio de las inversiones directas en los países emergentes proviene de otros países emergentes, que también están realizando importantes adquisiciones en los países avanzados. Además, los países emergentes y en desarrollo tiene más de dos tercios de las reservas mundiales de divisas (hace diez años tenían solo un tercio) y hoy países como Brasil, Chile o Turquía tienen un riesgo país más bajo que algunos países europeos. Todo ello se completa con el auge de una nueva clase media (sobre todo en América Latina y algunos países asiáticos) que, en algunos casos, ha ayudado a consolidar la democracia y está actuando como una fuente de estabilidad económica al potenciar la demanda interna. Por ello, no resulta sorprendente que durante los últimos cinco años los países emergentes hayan sido responsables de cuatro quintos del crecimiento mundial. Estos cambios no implican que la renta per cápita en estos países se haya acercado todavía al nivel que tienen los países ricos, ni tampoco que los problemas de pobreza y desigualdad no sigan siendo importantes. Sin embargo, muchos de los ciudadanos de los países emergentes tienen la certeza de que sus hijos vivirán mejor que ellos, algo de lo que los europeos y los estadounidenses ya no están tan seguros.

Aún así, no conviene perder de vista que la desoccidentalización de la economía mundial es un proceso gradual que todavía no se ha completado (y podría no llegar a hacerlo nunca). De hecho, según muestra el *Índice Elcano de*

---

<sup>(16)</sup> Véase, por ejemplo el informe elaborado por BUITER, Willem y RAHBARIDE, Ebrahim para Citigroup *Global, economics view: Global growth generators: Moving beyond 'emerging markets' and 'BRIC'*, febrero de 2011.

<sup>(17)</sup> Banco Mundial (2011), *Global development horizons 2011: Multipolarity. The new global economy*. Washington DC.

*Presencia Global* (IEPG) del Real Instituto Elcano, la presencia de los países emergentes, aunque destacada en el ámbito económico, es todavía limitada en los campos militar, científico, social y cultural. Estados Unidos sigue teniendo una enorme presencia global y los países de la Unión Europea (que sumados superarían a Estados Unidos en muchos de los indicadores si se tomaran como un todo) también mantienen posiciones destacadas en prácticamente todos los ámbitos<sup>(18)</sup>. En particular, en el índice países como India o Brasil aparecen con menor presencia global que pequeños países europeos como Bélgica u Holanda. Ello se explica porque se trata de países grandes y con un gran mercado interior, pero que todavía no cuentan con una gran vocación de presencia exterior. En todo caso, lo que sí subraya el IEPG es que la tendencia apunta claramente hacia un aumento de la presencia de los principales países emergentes en todas las áreas.

En suma, aunque la economía mundial es cada vez más multipolar, los países emergentes todavía no son capaces de transformar su mayor presencia económica en poder e influencia política. Están lejos de tener una posición dominante en los organismos internacionales y sus esfuerzos por reformar el sistema monetario internacional y reducir la dependencia del dólar como moneda de reserva están resultando infructuosos. Por lo tanto, pueden dejar oír su voz y mostrar su frustración con el actual orden internacional pero todavía no tienen poder suficiente para modificarlo, algo que posiblemente irá cambiando lentamente en la próxima década.

En este contexto, existe el riesgo de que se produzca un vacío de poder y una falta de liderazgo en el sistema internacional porque los países avanzados (sobre todo Estados Unidos) se retraigan hacia adentro mientras que los países emergentes no puedan (aunque quieran) ocupar dicho vacío. Algo similar sucedió en el periodo de entreguerras, cuando el Reino Unido ya no podía ejercer de potencia hegemónica estabilizadora y Estados Unidos aún no estaba dispuesto a hacerlo. En aquel entonces, las consecuencias fueron dramáticas, por lo que es de esperar que la comunidad internacional aprenda de sus propios fracasos históricos.

## ■ CONCLUSIÓN

Este capítulo ha expuesto que persisten importantes focos de tensión en la economía mundial que podrían tener un impacto negativo y sobre la seguridad que no puede ser despreciado. Se ha mostrado que la crisis económica está siendo más severa de lo que se anticipaba en 2010-2011, especialmente en los países avanzados. El epicentro del problema se encuentra en la zona euro, que necesita resolver el problema de la deuda griega e italiana para evitar que el colapso heleno sea igual

---

<sup>(18)</sup> Véase OLIVIÉ, Iliana y MOLINA, Ignacio (2011), *Estudios Elcano 2. Índice Elcano de Presencia Global*. Real Instituto Elcano. Madrid.

o más grave que el de Lehman Brothers en 2008 y contagie tanto a la economía europea como a la mundial. Pero abordar la reestructuración de la deuda griega exige que la zona euro tenga preparados nuevos instrumentos de gobernanza para reducir el contagio hacia otros países vulnerables (cuyos problemas son de liquidez y no de solvencia) y para evitar la quiebra de los bancos europeos tenedores de deuda griega. En definitiva, exige romper el círculo infernal que hace que la deuda pública y la bancaria se retroalimenten.

Además de los problemas de la zona euro, el contexto económico internacional se complica porque existe poco margen tanto para la política económica a escala nacional o regional como para la cooperación económica internacional. La actual situación dista mucho de la que la economía mundial tenía cuando estalló la crisis en 2008. Hoy, el margen para las políticas monetarias y fiscales es mínimo y además existen importantes incertidumbres sobre el efecto de poner en marcha nuevos estímulos de demanda. Así mismo, como los países emergentes han sorteado la crisis mucho mejor que los desarrollados y se encuentran en una fase distinta del ciclo, es casi imposible diseñar políticas globales cooperativas de estímulo, más allá de contener las presiones proteccionistas o las devaluaciones competitivas. Donde sí existe margen para la coordinación es en el fortalecimiento de la gobernanza económica global, especialmente en lo relativo a la regulación financiera, el acceso a los recursos energéticos y la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, como estos son objetivos a largo plazo, no ocupan lugares primordiales en las prioridades de las principales potencias, que, lógicamente, se centran en la lucha contra el desempleo y la consolidación de la recuperación.

Por último, esta salida de la crisis a dos velocidades (una lenta para el mundo desarrollado y otra rápida para los países emergentes) está acelerando el proceso de convergencia en niveles de renta entre países ricos y en desarrollo, al tiempo que reconfigura los flujos comerciales y financieros a un ritmo sin precedentes en la historia económica reciente. Esto supone que los países ricos (especialmente los europeos) experimentarán un declive económico relativo más rápido del que se esperaba hace tan solo un lustro. Aunque los países avanzados seguirán manteniendo niveles de renta per cápita muy superiores a los de la mayoría de las potencias emergentes y su peso en las instituciones económicas internacionales (y en los campos militar y tecnológico) seguirá siendo dominante, irán perdiendo presencia, poder e influencia en el mundo y serán más vulnerables que en el pasado ante las nuevas amenazas.

En este contexto, es de esperar que los conflictos económicos internacionales se intensifiquen tanto porque los países emergentes aspiren a tener mayores cuotas de poder en las instituciones económicas internacionales como porque querrán moldear la globalización de acuerdo con sus intereses y valores, que no coinciden con los de Occidente. Además, como los países avanzados tendrán

---

que concentrarse en sus problemas económicos internos, es posible que dejen cierto vacío de poder y liderazgo en la escena internacional que China, India o Brasil podrían intentar aprovechar.

En particular, es posible que se produzcan tensiones en áreas en las que la asignación de los recursos tiene más que ver con variables geopolíticas y estratégicas que con la lógica de mercado. Un primer caso es el acceso a los recursos naturales (energía, materias primas, alimentos y agua), que carecen de un marco regulatorio global que asegure que la oferta podrá hacer frente a la creciente demanda. Otro es el del nacionalismo financiero: conforme aumenten las adquisiciones de empresas occidentales por parte de los fondos soberanos o las empresas públicas provenientes de los países emergentes es posible que asistamos a un nuevo proteccionismo financiero, que tampoco cuenta con un marco regulatorio global capaz de dirimir conflictos.

## CAPÍTULO SEGUNDO

# LA PRIMAVERA ÁRABE. ¿LIBERTAD Y DESARROLLO O FRUSTRACIÓN Y CAOS?

*Haizam Amirah Fernández*

### RESUMEN

El año 2011 ha producido una fuerte sacudida regional en el mundo árabe, cuyos efectos se prolongarán en el tiempo. Es lo que se ha conocido como la *primavera árabe*. En todos los países de la región las protestas sociales están produciendo transformaciones internas, desde el cambio de régimen hasta intentos de reforma constitucional y remodelaciones. Pero si algo ha quedado claro es que las revueltas no las han hecho los radicales religiosos, ni durante las mismas se han escuchado peticiones de establecer allí teocracias, así como que las democracias europeas tienen mucho que desaprender en su forma de relacionarse con sus vecinos del sur. Largos años evitando llamar a las tiranías por su nombre y aceptando el sacrificio de las libertades a cambio de una estabilidad aparente serán difíciles de borrar. Es el momento de revisar esos razonamientos con valentía y determinación para construir una nueva estabilidad regional basada en el respeto a la dignidad de las personas y la búsqueda de intereses comunes. Solo mediante el conocimiento mutuo y la búsqueda de intereses compartidos se podrá disipar la desconfianza y establecer nuevas relaciones más equitativas y mutuamente provechosas.

### Palabras clave:

***Primavera árabe*, protestas sociales, radicales religiosos, estabilidad regional**

### **ABSTRACT**

The year 2011 has lived a strong jolt in the Arab region, and the effects will last over time. This phenomena has become known as the Arab Spring. Social protests are producing internal transformation in all countries of the region, from regime changes to attempts of constitutional reforms. But if anything has become clear is that the riots have not been leaded by religious radicals, neither during the demonstrations the establishment of theocracies was claimed by people as well as that european democracies have much to unlearn in the way they interact with their southern neighbors. After avoiding for long years even to name tyrannies such totalitarian governments, accepting the sacrifice of freedom in exchange for an apparent stability, this behavior will be difficult to erase. It's time to review these arguments with courage and determination in order to build a new regional stability based on respect for the dignity and the pursuit of common interests. Only through mutual understanding and the pursuit of shared interests a new more equitable and mutually beneficial relationship could be established.

### **Key words:**

**Arab Spring, social protests, religious radicals, regional stability**

## ■ INTRODUCCIÓN

El año 2011 marcó un antes y un después en la relación entre el Estado y la sociedad en los países árabes. Las profundas transformaciones demográficas, económicas y culturales de los últimos años en el Magreb y Oriente Medio dieron lugar a amplias movilizaciones sociales contra el autoritarismo, la corrupción y la falta de oportunidades, tras un largo periodo de aparente inmovilismo y engañosa estabilidad.

En cuestión de un año cayeron tres autócratas que llevaban décadas ejerciendo un poder casi absoluto, se pusieron en marcha otras tantas transiciones políticas, se celebraron elecciones democráticas y otras fueron programadas para los siguientes meses, se produjo una guerra civil y se crearon las condiciones para que otras estallen, se llevó a cabo una intervención militar extranjera, dos revueltas sangrientas se alargaron sin visos de solución rápida, se realizaron reformas constitucionales de emergencia, se remodelaron algunos Gobiernos impopulares y se tomaron medidas económicas para mitigar el descontento social. El balance es, sin duda, sobrecogedor. A pesar de que la nueva etapa iniciada en los países árabes en 2011 está acompañada de grandes incertidumbres, parece claro que se ha roto el statu quo que reinaba en el mundo árabe, y con él la apariencia de estabilidad de sus regímenes políticos y la imagen de apatía de sus poblaciones. A día de hoy, sería incauto vaticinar que algún país árabe pueda quedar al margen de la actual ola de cambios.

La situación en los países árabes, con las diferencias que existen entre ellos, era insostenible por la falta de oportunidades, el alto grado de represión y las dificultades socioeconómicas crecientes de las poblaciones. Lo llamativo y transcendental para el futuro de la región no es que se haya iniciado una ola de revueltas antiautoritarias, sino la rapidez con la que se han extendido de un país a otro. Asimismo ha destacado el carácter no violento y no ideologizado de las movilizaciones (aunque las respuestas de algunos regímenes generaron espirales de violencia), y que han dependido en gran medida de las nuevas tecnologías de la información como herramienta de comunicación, tanto interna como con el resto del mundo, y de la movilización en el ciberespacio, que después fue llevada a las calles y plazas de distintos países.

Durante décadas se había pensado que cualquier cambio de Gobierno en los países árabes solo podría producirse de una de las tres siguientes formas: un golpe de Estado militar, como ocurrió con cierta frecuencia tras las independencias de esos países; una intervención desde el exterior, como fue el caso de Irak en 2003, o una revolución ideológica o religiosa, como ocurrió en Irán en 1979. Sin embargo, Túnez y Egipto demostraron que este pensamiento estaba equivocado debido a que el cambio en estos dos países llegó desde dentro, a través de movilizaciones sociales cívicas. Las demandas

de la población fueron claras y muy concretas: que las personas puedan vivir con dignidad y tengan oportunidades para formarse y encontrar empleo, de modo que puedan contribuir al progreso y al desarrollo de sus países, así como a su prosperidad personal y familiar. Los Gobiernos que surjan de esta fase de transición tendrán que dar respuesta a estas demandas con hechos concretos y con resultados tangibles. De lo contrario, tendrán a las poblaciones en su contra.

## ■ EL AÑO EN QUE CAYÓ EL «MURO DEL MIEDO»

A finales de 2010, pocos expertos y observadores habrían predicho que el primer dirigente autoritario árabe en ser expulsado del poder sería el presidente tunecino Zine el Abidine Ben Ali, y mucho menos que otros autócratas le seguirían en pocos meses. Sin embargo, la movilización espontánea de la población tunecina contra el que fue su todopoderoso presidente durante 23 años logró descabezar el régimen en pocas semanas, algo hasta entonces insólito en un país árabe en los tiempos modernos. Ben Ali huyó de Túnez el 14 de enero de 2011, incapaz de imponer su ley y orden a una población cuya paciencia ante el autoritarismo y la corrupción había llegado a su fin.

Un incidente que podía haber pasado desapercibido, como fue el acto de desesperación extrema de un joven tunecino sin horizontes, Mohamed Buazizi, quien se quemó a la bonzo tras ser humillado por enésima vez por agentes del poder el 17 de diciembre de 2010 en la pequeña localidad de Sidi Bouzid, fue la chispa que hizo prender el profundo descontento popular que traspasa fronteras. Los tunecinos demostraron que descabezar una dictadura árabe era más fácil de lo que los propios árabes y el mundo entero habían pensado. Unas cuantas semanas de manifestaciones espontáneas, no violentas y sin una ideología política definida bastaron para expulsar a los cabecillas del régimen cleptocrático tunecino, empezando por Ben Ali y su esposa.

Mohamed Hosni Mubarak, el presidente que durante tres décadas sembró los vientos de la represión, el autoritarismo y la corrupción en Egipto, acabó recogiendo las tormentas de la frustración popular contra él y su régimen. Después de 18 días de sangrientas manifestaciones, en las cuales los egipcios perdieron el miedo a salir a la calle para pedir la libertad, Mubarak se vio forzado a abandonar el poder el 11 de febrero de 2011. Con ello se desactivó el proyecto de sucesión dinástica de Mubarak, según el cual la presidencia del país pasaría a manos de su hijo Gamal. Esa fecha marcó el inicio de una transición política en Egipto repleta de incertidumbres, aunque inimaginable pocas semanas antes.

Ben Ali en Túnez y Mubarak en Egipto parecían dominar la escena política en sus respectivos países. Para ello contaban con dos factores clave que les habían funcionado durante más de dos décadas: un Estado policial que ejercía

---

un férreo control sobre la población y el apoyo incondicional y acrítico de los países occidentales. Es cierto que algunos indicadores de desarrollo humano como la educación y renta per cápita eran algo mejores en Túnez que en otros países vecinos (aún así, quedaban bastante por debajo del potencial que tiene esa sociedad) y que contaba con más clase media que otros países árabes. No obstante, las causas que empujaron a las poblaciones a levantarse contra Ben Ali y Mubarak están presentes, de una forma u otra, en los demás países árabes. La sociedad tunecina sentó un precedente para otras poblaciones árabes cuyas expectativas de tener una vida digna y próspera eran –y en muchos casos siguen siendo– limitadas, por no decir casi nulas.

En diez meses, las revueltas antiautoritarias iniciadas en Túnez ya habían descabezado a tres regímenes tiránicos. A Ben Ali se le permitió huir de Túnez y exiliarse en Arabia Saudí tras pocas semanas de revueltas sociales, cuya represión dejó algunos centenares de muertos y heridos. Mubarak fue depuesto y llevado a juicio tras 18 días de manifestaciones millonarias que recorrieron Egipto y que se saldaron con algunos miles de muertos, heridos y desaparecidos. Gadafi optó por la resistencia sangrienta que, ocho meses después, dejó decenas de miles de muertos, heridos y damnificados en medio de una destrucción extendida por toda Libia. El «decano de los dirigentes árabes» encontró la muerte tras ser localizado por rebeldes libios mientras huía de su último refugio posible en Sirte, su ciudad natal. Las revueltas populares no tardaron en plantarle cara a Bashar al Assad en Siria y a Ali Abdalá Saleh en Yemen, países que a finales de 2011 se encontraban al borde de la guerra civil y del colapso económico. Parece evidente que, mientras no cambien las formas de gobernar los países del Magreb y Oriente Medio, habrá más *ben alis*, más *mubaraks* y, en casos extremos de represión y desafío, más *gadafis*.

Las sociedades árabes marcaron 2011 como el año de la caída del «muro del miedo» frente a unos regímenes cleptocráticos y represivos, cada uno a su manera. Asimismo, se rompió el estereotipo de que existía una *excepción árabe* frente a las olas de democratización que han recorrido diversas regiones del mundo durante el siglo XX. Bajo circunstancias diferentes, y sabedores de que las libertades no se otorgan sino que se conquistan, millones de ciudadanos árabes arriesgaron su integridad física para pedir dignidad, oportunidades y buen gobierno. Las movilizaciones sociales se extendieron, a la vista del mundo entero, por la mayoría de los países árabes con la ayuda de las nuevas tecnologías de la información.

## ■ EL MUNDO ÁRABE EN PROFUNDA TRANSFORMACIÓN

Muchas cosas están cambiando profundamente en los países del Magreb y Oriente Medio, empezando por la pérdida gradual del miedo hacia unos gobernantes

---

que solían ser divinizados por los poderes públicos y sectores amplios de la sociedad. Las poblaciones de esos países están diciendo basta tras décadas de autoritarismo y frustraciones. Los resultados de las revueltas sociales difieren de un lugar a otro, pero las transiciones hacia una nueva relación entre el Estado y la sociedad y hacia nuevos modelos de Gobierno ya están en marcha en todo el sur y este del Mediterráneo. Una consecuencia de esas transformaciones es que los gobernantes presentes y futuros de esos países tendrán que dar respuesta a una parte importante de las demandas sociales si no quieren que se intensifiquen las movilizaciones sociales y se vuelvan en su contra.

### ■ Causas del malestar

La chispa de las revueltas que se extendieron a lo largo de 2011 por los países árabes ha sido de carácter económico, aunque el trasfondo del descontento popular es claramente político. Existe un gran malestar por la forma de gobernar los países por parte de unos regímenes que no ofrecen oportunidades, que no son representativos y que dependen de la represión para mantenerse en el poder. El descontento acumulado a lo largo de décadas en sociedades muy jóvenes se ha manifestado a través de movilizaciones sociales pacíficas en sus orígenes y con resultados muy distintos de un país a otro, principalmente en función de las reacciones que han tenido sus regímenes y, muy especialmente, los Ejércitos de cada uno de esos países.

Los eslóganes coreados durante las revueltas árabes dejan claro que estas no surgieron debido únicamente a motivos económicos como el desempleo y el subempleo (en realidad bastante superiores a las tasas oficiales), o al aumento incesante de los precios de los productos básicos, con el consiguiente empobrecimiento de la población, que llega a hacerse insostenible. En el fondo de las protestas está el malestar por una corrupción extendida y poco disimulada, por una clase gobernante depredadora de la riqueza nacional, por la ausencia de justicia social y por la falta de garantías para hacer respetar las libertades individuales y los derechos humanos.

Si algo tienen en común los países árabes –a pesar de las enormes diferencias entre unos y otros– son los impedimentos que, a lo largo de décadas, han socavado cualquier proceso democratizador genuino, han negado la igualdad de oportunidades a sus ciudadanos, han distorsionado la libertad de los mercados y, en definitiva, han creado obstáculos al progreso y al desarrollo humano. En 2002 apareció el primero de una serie de *Informes sobre Desarrollo Humano Árabe*, publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Su objetivo era identificar los retos a los que se enfrentaban las sociedades árabes y proponer cambios para sacarlas de las múltiples crisis en las que estaban sumidas. Dichos informes, elaborados por investigadores e intelectuales árabes, adquirieron gran relevancia a nivel internacional, y en

ellos se analizaban los déficits que padecía el mundo árabe (principalmente el déficit de libertad, de protección de la mujer, de acceso al conocimiento y de seguridad humana)<sup>(1)</sup> y que eran –y siguen siendo– una fuente de malestar y frustración para amplios sectores de sus poblaciones.

El *Informe sobre Desarrollo Humano Árabe* de 2004 estaba centrado en el «déficit de libertad» que afecta a las sociedades árabes. A nadie que leyera ese informe le debió sorprender la erupción de la ola antiautoritaria en el mundo árabe contra la atmósfera opresiva en la que el cambio, la innovación, la creatividad, el pensamiento crítico, el cuestionamiento, la resolución de problemas y, prácticamente, cualquier tipo de disconformidad está desaconsejada, si no severamente sancionada. A eso hay que añadir una denegación sistemática de derechos que repercute en las vidas de millones de personas; la discriminación en función de la etnia, la religión, el sexo o la pertenencia familiar; la desigualdad de oportunidades, las burocracias impenetrables y la aplicación arbitraria de la ley, y la falta de transparencia de los Gobiernos. Todo ello ha creado el caldo de cultivo idóneo para el crecimiento del malestar social asociado a la desesperanza y a la falta de expectativas en que mejoren las condiciones de vida.

Un fenómeno común que afecta al mundo árabe es que sus dirigentes se dotaron durante décadas de poderosas fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia (*mujabarat*) cuyo objetivo ha sido siempre garantizar la perpetuación del régimen. El acceso a puestos de trabajo en esos servicios depende de consideraciones clientelares, donde las lealtades personales y familiares cuentan más que los méritos y la voluntad de servicio público. La ausencia de controles institucionalizados lleva a confundir lo público con lo privado y los intereses del Estado con los intereses del régimen. El grado de corrupción y abuso de poder que genera esta dependencia del Estado policial conlleva un coste muy elevado para la riqueza nacional, así como una profunda distorsión de la actividad económica. La aparente estabilidad que muestran estos sistemas políticos genera a su vez una inestabilidad latente como resultado de la frustración de las poblaciones, concededoras y víctimas de los excesos de los agentes del poder.

El politólogo egipcio Nazih Ayubi ya señalaba hace más de una década en su gran obra *La hipertrofia del Estado árabe* que el hecho de «[que] el Estado árabe sea un Estado autoritario y que se muestre tan reacio a la democracia y resistente a sus presiones no debe interpretarse, evidentemente, como un signo de fortaleza, sino todo lo contrario»<sup>(2)</sup>. Según Ayubi:

---

<sup>(1)</sup> Los cinco *Informes sobre Desarrollo Humano Árabe* publicados hasta la fecha están disponibles <http://www.arab-hdr.org> (en inglés y en árabe). El Real Instituto Elcano acogió la presentación en España de los informes correspondientes a 2004 y 2005, cuyos resúmenes ejecutivos están disponibles en español en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

<sup>(2)</sup> AYUBI, Nazih N. (2008), *Política y sociedad en Oriente Próximo: La hipertrofia del Estado árabe*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, p. 647.

*También hay que distinguir al Estado fuerte del Estado «feroz», el cual se halla en una situación tal de oposición a la sociedad que solo puede tratar con esta mediante la coerción y la fuerza bruta (de ahí el «Estado policía», el «Estado seguridad» y el «Estado mujabarat»). El Estado fuerte se halla en una relación de complementariedad –y no de contradicción– con la sociedad, y su fortaleza no se manifiesta mediante la subyugación de dicha sociedad, sino en su capacidad para trabajar con –y a través de– otros centros de poder presentes en ella<sup>(3)</sup>.*

Esa ferocidad los convierte a la larga en Estados débiles, cuya continuidad se hace insostenible. Lo que han perdido muchos árabes a lo largo de 2011 ha sido una transición hacia un Estado fuerte, pues ya no soportaban más el Estado feroz que los asfixiaba y empobrecía.

Muchos árabes sienten un profundo malestar por las injusticias y humillaciones cotidianas, pero los regímenes saben que solo el vacío en los estómagos y los bolsillos de sus poblaciones, sumado a la falta de expectativas, es lo que las puede sacar a la calle. El hambre y el empobrecimiento son la principal amenaza para los jefes de Estado vitalicios y todopoderosos en repúblicas y monarquías de la región. Los actuales niveles de subsidios estatales y corrupción del poder son insostenibles. Por un lado, hay que recortar drásticamente algunos subsidios para cuadrar las cuentas de los estados, causando un daño insostenible a las poblaciones. Por otro lado, los déspotas se mantienen en el poder porque dependen de sistemas clientelares altamente corruptos, donde el reparto de privilegios tiene un alto coste para la riqueza nacional. El problema es que cada vez hay más ciudadanos a los que alimentar y más lealtades que comprar. Si los ingresos no aumentan de forma extraordinaria para cubrir tanto gasto, no podrán convivir los imprescindibles subsidios y la compra de lealtades, haciendo que se rompa el actual modelo clientelar en que se sustenta el autoritarismo.

### ■ Factores de la transformación

Durante años, los países árabes han vivido procesos de transformación internos vinculados a factores demográficos, al papel más activo de las mujeres en la sociedad y al mayor conocimiento por parte de los ciudadanos de lo que ocurre fuera de sus fronteras. Esos factores, a pesar de su importancia, pasaron casi desapercibidos para los máximos gobernantes dentro y fuera de la región. Sin embargo, para no volver a caer en ese error de percepción es necesario percatarse de que esos factores de transformación están ahí para quedarse, pues son más profundos y determinantes que cualquier política de contención que pueda aplicar un gobernante local o algunos actores externos.

A pesar de las diferencias en los modelos sociales y los sistemas políticos de los países árabes, muchos de sus habitantes tienen en común un profundo

---

<sup>(3)</sup> *Ibidem*, p. 651.

desapego hacia los representantes del poder. La falta de oportunidades para progresar, la rampante corrupción y la creciente carestía de la vida están generando frustración e ira cada vez más difíciles de contener. Hay quienes quisieron ver lo ocurrido en Túnez como un caso aislado, pero el tiempo se encargó de demostrar que era una consecuencia de fenómenos más profundos que harán insostenibles las actuales formas de gobernar en la región, basadas en el autoritarismo y la imposición.

Más allá de las diferencias antes mencionadas, la mayoría las de sociedades árabes están sumidas en una «crisis de falta de expectativas». Dos tercios de las poblaciones de la región tienen menos de treinta años. Al mismo tiempo, su esperanza de vida actual es probablemente la más alta de toda la Historia de los árabes (en el Magreb ronda los 75 años). Sin embargo, sus expectativas de vivir sin miedo al poder y con oportunidades para prosperar son cada vez más escasas. No debería sorprender, pues ese es el resultado de ejercer el poder sin controles ni contrapesos por parte de regímenes cuya razón de ser es perpetuarse a cualquier precio. Ostentar el poder absoluto durante mucho tiempo produce una ceguera entre los líderes autoritarios que les impide ver algo elemental: que el aumento incesante de la presión acaba produciendo el estallido.

La media de edad de las poblaciones árabes ronda los 22 años (comparado con 28 a nivel mundial y 41 en el caso de España). El uso de Internet en el conjunto de las sociedades árabes –y más concretamente entre los varones y mujeres jóvenes– no ha hecho más que crecer durante los últimos años. Varios regímenes árabes destacan por haber impuesto severas restricciones a la libertad de expresión y al uso de Internet. Sin embargo, la juventud árabe busca en la Red los espacios de comunicación y activismo de los que carece en la vida «real», para lo que siempre se buscan formas de eludir los controles.

Las revueltas iniciadas en diciembre de 2010 demostraron cómo las redes sociales como Facebook, Twitter o YouTube, entre otras, sirven de acompañamiento a las acciones de protesta en las calles. También han permitido informar al resto del mundo de lo que allí estaba pasando. Aunque el uso de las redes sociales en el mundo árabe sea desigual y esté a unos niveles inferiores al de los países occidentales, lo cierto es que el tráfico en esas redes sociales está creciendo de una forma muy rápida en los países árabes. Eso está transformando el papel del individuo, que deja de ser un mero receptor de información o de mensajes para también transformarse en generador de información y de imágenes (con un teléfono móvil o una cámara en mano se puede transmitir en tiempo real y ser visto en todo el mundo). De esa forma, el individuo se convierte en un agente movilizador entre personas con unas ideas parecidas y unos intereses en común.

Actuando como generadores de información, muchos ciudadanos árabes están transformando la cultura política de sus sociedades, donde el papel del individuo

---

se hace cada vez más importante. Aunque resulte paradójico, de esa forma se trata de evitar la búsqueda de soluciones individuales a problemas que afectan a sectores amplios de la sociedad. De ahí que se traten de encontrar soluciones colectivas a partir del activismo y de la suma de muchas movilizaciones a nivel individual, tanto dentro de la propia sociedad como en contacto con activistas en el exterior. La suma de esas dinámicas está generando nuevas formas de protesta y activismo que forman parte de fenómenos más globales, cuyas expresiones se han intensificado a lo largo de 2011 en distintos países y continentes. Cada vez más árabes se comportan no solo como árabes, sino como ciudadanos de un mundo interconectado.

El uso de las tecnologías de la información no se limita a Internet. La llegada de las cadenas televisión vía satélite en general y de Al Jazeera en particular, a partir de 1996, ha transformado considerablemente la cultura política de las sociedades árabes. Con anterioridad, estas estaban acostumbradas a la hegemonía de los medios de comunicación estatales y gubernamentales al servicio de cada régimen. En ellos no había diversidad de opiniones ni espacio para la oposición o para la disidencia. Tampoco se trataban en ellos muchos temas que eran considerados como tabú o prohibidos por parte de los regímenes. Al Jazeera ha creado una forma distinta de enfocar los asuntos que importan a los árabes, sobre todo mediante debates con opiniones contrapuestas, rozando la polémica en muchas ocasiones. De hecho, en sus quince años de vida esa cadena ha recibido críticas de casi todos los regímenes árabes y ha sido acusada de muchas cosas, algunas incluso contradictorias entre sí. Eso indica que ha generado mucho debate e interés.

Al Jazeera tuvo un papel importantísimo durante las revueltas árabes de 2011, transmitiendo en directo desde el lugar de la noticia y dando voz a los sectores que pedían la caída de los regímenes autoritarios (así como a portavoces de dichos regímenes). También tuvo un papel central para que se generara un sentimiento de identificación y empatía entre ciudadanos árabes de distintos países. Por si había alguna duda, esa identificación dejó patente la urgencia que existe para crear condiciones tanto económicas como también de representación política para satisfacer las necesidades y aspiraciones de unas poblaciones cada vez más conectadas al mundo exterior y entre sí.

## ■ **ALGUNAS IMPLICACIONES DE LA PRIMAVERA ÁRABE**

### ■ **Los Ejércitos árabes frente a las revueltas antiautoritarias**

A principios de 2011 sorprendió el papel jugado por el Ejército tunecino en el derrocamiento de Ben Ali. Las Fuerzas Armadas tunecinas, y concretamente el jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra, el general Rachid Ammar,

---

precipitaron la huida de Ben Ali al desobedecer su orden de reemplazar a la Policía y a la Guardia Nacional en la represión de las manifestaciones, incluida la orden de disparar a matar contra los manifestantes. En esos momentos, hubo quienes consideraron que se trataba de un caso único, debido a la escasa politización de ese Ejército comparado con los de otros vecinos como Argelia o Egipto, para concluir que eso no se podría repetir en otros países árabes.

Sin embargo, el mismo dilema al que se enfrentó el general Ammar se volvió a producir en Egipto un mes más tarde: ante la intensidad y amplitud de las revueltas sociales cabía o bien acatar las órdenes presidenciales con un resultado inevitable de muchos miles de muertos, descrédito total del Ejército ante la población y condena internacional asegurada, o bien dar por terminado el mandato de un líder eternizado en el poder y odiado por el pueblo. Al optar por lo segundo, el Ejército egipcio se ganó el respeto y la admiración de sus conciudadanos. No obstante, las promesas de la Junta Militar egipcia de actuar como garante del proceso de transición que se inició con la destitución de Mubarak el 11 de febrero de 2011 perdieron credibilidad en los meses posteriores. Por un lado, la Junta Militar –la misma que existía cuando Mubarak era presidente– concentró en sus manos el poder de facto y muchas de sus actuaciones fueron vistas como interferencias en la marcha de la transición. Por otro lado, los militares egipcios participaron activamente en la represión física y judicial de los manifestantes y disidentes pacíficos tras la caída de Mubarak, generando un rechazo creciente entre amplios sectores prodemocráticos.

Las reacciones de los Ejércitos árabes ante las revueltas antiautoritarias han variado mucho. Como se ha visto, algunos abandonaron a sus presidentes (Túnez y Egipto), mientras que otros se mantuvieron total o parcialmente de su lado (Libia, Siria, Yemen). En estos últimos, las fracturas y deserciones dentro de las Fuerzas Armadas llevaron a escenarios de enfrentamientos violentos, con un alto coste humano y económico. Todas las revueltas se iniciaron como un asunto puramente interno en cada país, a pesar de lo cual tropas de Arabia Saudí y de otros países del Consejo de Cooperación del Golfo intervinieron en territorio de Baréin para acabar con la oposición pacífica contra el monarca de ese pequeño país. Así mismo, fuerzas de la OTAN y de algunos países árabes intervinieron durante meses en Libia, lo que resultó en el final del régimen de Gadafi. La evolución de las transiciones iniciadas en el mundo árabe estará condicionada por el papel que asuman sus Fuerzas Armadas en el futuro, así como en la capacidad de los nuevos Gobiernos de llevar a cabo una reforma militar y del sector de seguridad en el medio plazo.

#### ■ Los islamistas ante la hora de la verdad

Las elecciones celebradas en algunos países árabes en el último trimestre de 2011 –más transparentes y democráticas de lo habitual– han arrojado

---

resultados favorables a formaciones políticas de corte islamista. En Túnez, el partido *En Nahda* –duramente reprimido durante la época de Ben Ali– logró en octubre 89 escaños de 217 posibles en la Asamblea Constituyente, obteniendo así la presidencia del Gobierno, mientras que un socialdemócrata encabezaba la Asamblea y un nacionalista presidía la República. En las elecciones legislativas celebradas en Marruecos en noviembre, el islamista Partido Justicia y Desarrollo (PJD) obtuvo 107 diputados de 395 posibles, logrando así el cargo de primer ministro. Por su parte, el partido islamista Libertad y Justicia, vinculado a los Hermanos Musulmanes egipcios, fue el vencedor de la primera de las tres vueltas de las elecciones legislativas en Egipto, en la que también obtuvo un apoyo significativo el partido salafista *Al Nur*, representante de una versión integrista del islam vinculada a Arabia Saudí.

A pesar de las alarmas que esos resultados han hecho sonar dentro y fuera de esos países, las transformaciones profundas en el mundo árabe no han hecho más que empezar, y se prolongarán durante un periodo largo de tiempo hasta asentarse. Los éxitos electorales de los partidos islamistas en Túnez, Marruecos y Egipto indican una preferencia de los votantes por los partidos que llaman a moralizar la vida pública y se presentan como adalides en la lucha contra la extendida corrupción, teniendo en cuenta los índices de participación y los resultados oficiales de cada formación política –en Túnez 20 de cada 100 votantes potenciales depositaron una papeleta del partido *En Nahda*, mientras que en Marruecos solo ocho de cada cien votantes potenciales dieron su voto al PJD–. Esto quiere decir que, aunque en estos países la gran mayoría de la población sea musulmana, no por ello van a votar siempre a partidos islamistas. Estos datos deberían servir para que el resto de las formaciones políticas se esfuercen por conectar mejor con las poblaciones, ofrezcan programas políticos creíbles y esperanzadores y, sobre todo, no se presenten a las elecciones fragmentadas y apelando al voto del miedo frente al islamismo.

De la ilegalidad a la legalización y a la competición por los votos, los partidos islamistas son una fuerza importante, pero no la única, en las nuevas realidades políticas que se abren en un mundo árabe en profunda transformación. Los temores no deberían surgir por el hecho de que sean islamistas, pero sí habría motivos para la preocupación si avanza cualquier totalitarismo, del tipo que sea, en ausencia de reglas de juego democráticas acordadas y respetadas por la mayoría de fuerzas políticas y sociales.

Los regímenes cleptocráticos árabes han sido –y varios siguen siendo– auténticas incubadoras de un malestar que se traduce con frecuencia en fundamentalismo religioso, y aún así han recibido –y algunos siguen recibiendo– un apoyo acrítico de los Gobiernos occidentales. Durante años, los autócratas árabes agitaron el espantajo de los islamistas para generar miedo en las sociedades occidentales. Lo anterior, sumado a las acciones de los sectores más extremistas que actúan

---

en nombre del islamismo (criminales como Al Qaeda o exaltados durante crisis como la de las caricaturas de Mahoma), han generado una percepción de los islamistas como si todos fueran radicales, violentos y hostiles a Occidente. La realidad es mucho más variada. No hay que olvidar que numerosos dirigentes islamistas han vivido o se han formado en países occidentales, cuyas lenguas y culturas conocen.

Diversas organizaciones islamistas han puesto en marcha redes de servicios sociales, incluyendo hospitales, escuelas o bancos, para ayudar a amplios sectores de la sociedad, sobre todo a los desfavorecidos. Es decir, en ausencia de un Estado que respondiese a las necesidades de la población, estos movimientos islamistas han llegado donde el Estado estaba ausente. Ahora bien, si el Estado funciona, como es de esperar en un sistema democrático eficaz, el atractivo que estos movimientos pudiera despertar en la población no sería el mismo que durante las dictaduras. No es lo mismo tener legitimidad por haber ejercido la oposición a la dictadura y haber sufrido su represión que ganarse la legitimidad realizando una buena gestión de los asuntos públicos.

Las sociedades árabes están pidiendo un nuevo clima de libertad, dignidad y justicia del que no han gozado en el pasado, así como oportunidades y resultados tangibles (trabajo, prosperidad, avances sociales, fin de la corrupción). Los nuevos Gobiernos que surjan tras las elecciones tendrán que hacer frente a los problemas reales que sufren estos países, entre ellos el déficit alimentario, muy extendido en la región (particularmente agudo en Egipto, país que es el mayor importador de trigo del mundo y que se encuentra entre los países africanos más afectados por el déficit alimentario). La religión no alimenta cuando los estómagos están vacíos y, por ende, el islamismo por sí solo no puede producir los resultados concretos que las poblaciones demandan.

Los partidos islamistas no pueden ignorar la dependencia del exterior que tienen sus países y que se manifiesta en forma de ayuda externa, inversión extranjera e ingresos por el turismo (en 2009 las actividades económicas relacionadas con el turismo representaron más del 15% del PIB de Egipto, mientras que en Túnez rondaron el 17% del PIB)<sup>(4)</sup>. Por tanto, cuando los islamistas asuman funciones de gobierno, no cabe esperar que sus agendas estén dictadas por los sectores más radicales, pues las economías nacionales dependen del exterior para obtener financiación y, sobre todo, para alimentar a millones de estómagos.

Con frecuencia se especula con que los partidos islamistas están usando un discurso moderado para poder así conseguir más influencia en sus países y ganarse la confianza del exterior. La única forma de comprobar la veracidad de ese discurso es conociendo a esos partidos y el modelo de Estado que proponen (por ejemplo, el papel que tendría la *sharía*, o ley islámica, dentro

---

<sup>(4)</sup> Datos de la Organización Mundial del Turismo, disponibles en: <http://www.unwto.org>.

del sistema jurídico; qué interpretaciones de la *sharía* favorecerían; su modelo económico, y las bases de la relación entre Estado y sociedad). En esta nueva etapa es imprescindible que, desde las sociedades democráticas, se entablen diálogos con todos los nuevos actores comprometidos con las normas de la alternancia política y el respeto de la diversidad, sin excepción. Solo mediante el conocimiento mutuo y la búsqueda de intereses compartidos se podrá disipar la desconfianza y establecer nuevas relaciones más equitativas y respetuosas con la voluntad de las poblaciones.

Por otra parte, los islamistas no constituyen un bloque monolítico y sin fracturas. Al contrario, las divisiones en el seno de estos movimientos son cada vez más frecuentes por distintos motivos, entre ellos la existencia de diferencias generacionales entre sus integrantes, lo que influye en sus preferencias y opciones a la hora de diseñar sus políticas. Por otra parte, los partidos y las fuerzas políticas y sociales que tiene una base religiosa no tienen ni los mismos objetivos ni la misma visión. Además, carecen de los medios para transformar las economías de los países si llegan a formar Gobierno. De hecho, esto está creando tensiones internas en el campo islamista sobre cómo proceder en una nueva etapa donde, por primera vez, hay que competir por el voto.

Las nuevas formaciones políticas que están surgiendo en el mundo árabe se pueden beneficiar mucho de los apoyos internacionales que puedan recibir, así como de tener unas actitudes abiertas al mundo exterior. Entre otras cosas, es útil que conozcan las experiencias de países que han pasado por sus propias transiciones democráticas en las últimas décadas. Ahí Europa tiene mucho que ofrecer, puesto que tiene una experiencia reciente, tanto en el sur de Europa en los años setenta como en el este en los noventa. En todo caso, no se trata de dar lecciones, sino de mostrar los aciertos y errores cometidos y de compartir las diferentes alternativas que se abren ante estos nuevos sistemas políticos que hay que configurar.

#### ■ El fracaso de Al Qaeda y la ideología yihadista

El panorama internacional de los inicios del siglo XXI ha estado marcado, en gran medida, por acontecimientos ocurridos u originados en Oriente Medio. La primera década del siglo empezó con los macroatentados del 11 de septiembre de 2001, cometidos por la red Al Qaeda en nombre del yihadismo global, cuyos orígenes se encontraban en la península arábiga y cuyo líder, Osama bin Laden, tenía su refugio en Afganistán. La Administración estadounidense del momento, presidida por George W. Bush y dominada por los neoconservadores, reaccionó invadiendo primero Afganistán y un año y medio más tarde Irak. De esa forma, la llamada «guerra global contra el terrorismo» se convertía en un elemento central de las relaciones internacionales, y servía para que los regímenes autoritarios árabes que se adherían a ella recibieran apoyo

---

diplomático, económico y militar. Las acciones violentas cometidas por grupos islamistas radicales durante los últimos años hicieron que proliferaran por todo el mundo actitudes y percepciones negativas hacia el conjunto de los árabes y musulmanes.

Durante el decenio transcurrido entre 2001 y 2010, los países de Oriente Medio y del Magreb han experimentado profundas transformaciones. Si la imagen asociada a lo árabe/musulmán que más se recuerda del comienzo de esa década es la de un avión de pasajeros impactando contra una de las Torres Gemelas en Nueva York, la imagen que ha marcado el inicio de la actual década ha sido la de las poblaciones tunecina y egipcia saliendo en masa a calles y plazas para pedir por medios pacíficos la caída de sus regímenes opresores. Esas dos instantáneas son el perfecto contraste entre dos visiones diametralmente opuestas de cómo se ha de provocar la transformación de esta parte del mundo: desde el exterior mediante el uso de la fuerza militar o de la violencia en nombre de la religión o desde el interior a través de la movilización social pacífica.

La red Al Qaeda y su ideología extremista que justifica el recurso al terrorismo para producir cambios políticos han sufrido un duro golpe desde el inicio de las revueltas de 2011. Ni sus simpatizantes fueron capaces de sacar a millones de árabes a las calles, ni tuvieron una presencia visible en las movilizaciones antiautoritarias, ni se les podrá atribuir en el futuro la caída de los dictadores. Tampoco en los momentos más críticos las ramas locales de Al Qaeda realizaron ninguna acción que pudiera cambiar el curso de los acontecimientos a su favor. El repudio de la violencia por parte de los manifestantes (aunque no de los regímenes), unido a la ausencia de llamamientos generalizados a favor de la implantación de una teocracia, fueron un recordatorio más del muy limitado atractivo de las opciones yihadistas entre las poblaciones del Magreb y Oriente Medio.

#### ■ Efecto dominó en las revueltas, pero no en los resultados

El éxito o fracaso de las revueltas antiautoritarias de 2011 dependerá de factores tanto internos como externos propios de cada país y de su contexto. Entre los condicionantes que marcarán la próxima etapa y que determinarán si se verán realizadas las aspiraciones democráticas de las poblaciones o si los procesos de transición se verán truncados figuran los siguientes:

- 1) La voluntad y capacidad de las fuerzas políticas de instaurar una cultura de concertación y alejarse de posturas maximalistas. Probablemente, este sea el mayor reto tras décadas de totalitarismo y exclusión de cualquier oposición política real de la gestión de los asuntos públicos.
- 2) La capacidad de las fuerzas políticas y sociales de conjugar las demandas democráticas con la satisfacción de las necesidades sociales, empezando

por la creación de empleo y la contención de la subida de los precios. Cualquier lentitud injustificada en ese sentido podrá generar nuevas olas de frustración social que serían aprovechadas por los nostálgicos del viejo régimen.

- 3) Las economías de los países en transición han salido perjudicadas tras meses de revueltas e inestabilidad, entre otros motivos por la caída del turismo internacional. La recuperación de los sectores productivos cuanto antes dará mayor margen de maniobra a los Gobiernos que tengan que gestionar los asuntos públicos durante las transiciones. Aquí el apoyo internacional tiene una importancia máxima.
  - 4) La forma de relacionarse de la población joven con la clase política será crucial. Las élites políticas del viejo régimen, así como de la oposición, pertenecen en muchos casos a una generación de veteranos. De su capacidad de incorporar nuevas caras dependerá que la juventud que ha llevado la carga de las revueltas se vea representada o no.
  - 5) El apoyo o las complicaciones que lleguen del exterior contribuirán al éxito o fracaso de las transiciones árabes. Es de esperar que los defensores de los otros regímenes autoritarios vecinos no estén interesados en que se produzcan experiencias democráticas exitosas, pues podrían inspirar a sus propias poblaciones a hacer algo parecido. Los países de la Unión Europea (UE) tienen un papel muy importante que jugar para que las sociedades árabes vean cumplidas sus aspiraciones de libertad y buen gobierno.
  - 6) Tal como demuestra el caso de Irak, las divisiones sectarias y étnicas pueden convertirse en un problema grave para la convivencia y la estabilidad de los países tras la caída de un régimen autoritario. Las revueltas que provocaron la caída de Mubarak dieron amplias muestras de solidaridad y respeto mutuo entre musulmanes y cristianos egipcios. Sin embargo, elementos del régimen, en connivencia con algunos sectores radicales de la sociedad, llevan meses agitando el enfrentamiento sectario con el fin de generar una sensación de inseguridad y caos, de forma que se eche de menos al régimen de Mubarak. Por su parte, el régimen sirio también está jugando la carta sectaria para ganarse el apoyo de las minorías y fomentar las divisiones sociales.
  - 7) Ha quedado patente que muchas de las reformas anunciadas por algunos regímenes árabes y alabadas desde Occidente fracasaron a la hora de crear sistemas políticos y económicos más inclusivos. Varios países árabes introdujeron medidas de liberalización económica desde principios de los noventa que solo sirvieron para favorecer a algunas élites y contribuyeron a aumentar la brecha entre ricos y pobres. El sector privado que surgió de esas medidas exhibe con frecuencia las peores facetas del «capitalismo amiguista» (*crony capitalism*). Esto podría llevar a la aparición de líderes populistas que rechacen cualquier reforma económica que pueda ser vista como liberalizadora.
-

## ■ CAMBIO DE MODELO DE ESTABILIDAD

La marcha forzada de Ben Ali supuso la caída de un modelo que parecía sólido y que representaba un ejemplo para otros vecinos. Tras el derrocamiento de Sadam Hussein por la fuerza y el caos que se vive a diario en Irak, los regímenes autoritarios árabes no pararon de recordar a sus poblaciones que las dictaduras son un mal menor, pues garantizan el orden y la seguridad. Al mismo tiempo, recordaban a Estados Unidos y a Europa que la alternativa a esos regímenes era la anarquía, la violencia y el aumento de la influencia de los grupos islamistas radicales. Lo ocurrido en Túnez parece haber desmentido la inevitabilidad de ese escenario apocalíptico (de hecho, quienes intentaron sembrar el pánico tras la salida de Ben Ali fueron grupos leales al régimen convertidos en milicias que disparaban contra la población).

El modelo impuesto por Ben Ali en Túnez había logrado el apoyo prácticamente unánime de los dirigentes occidentales. El país era presentado como una isla de estabilidad en una región convulsa, mientras que su comportamiento económico le hacía merecedor de los elogios de las instituciones financieras internacionales (con frecuencia era descrito como un «alumno aventajado»). En su afán por dominar toda la escena política y mediática, Ben Ali se deshizo con crudeza de cualquier alternativa política genuina, fuera esta socialista, islamista o nacionalista, y rara vez resultaba reelegido con menos del 99% de los votos (llegó a alcanzar el 99,91% en 1994). De este modo, logró presentarse como el freno al avance del islamismo radical en el Magreb y un baluarte del liberalismo económico en todo el mundo árabe. La contrapartida fue que las democracias occidentales no criticaran que Ben Ali hubiera convertido su país en un feudo familiar.

Los tunecinos conocían la naturaleza del régimen que los gobernaba, pero la revelación hecha por Wikileaks a principios de diciembre de 2010 de algunos cables diplomáticos estadounidenses desde Túnez tuvo un efecto inmediato en el país. Concretamente, un cable firmado por el embajador de Estados Unidos, Robert Godec, el 23 de junio de 2008 bajo el título «Corrupción en Túnez: lo tuyo es mío» (*08Tunis679*). En él se describe a la familia extendida de Ben Ali como una «cuasimafia», incluidos los familiares de su esposa, Leila Trabelsi. Las consecuencias que describía el embajador eran devastadoras: «los inversores tunecinos, temerosos del largo brazo de “la Familia”, se abstienen de hacer nuevas inversiones, lo que mantiene las tasas de inversión interna bajas y el desempleo alto (...) alimentando así la frustración con el Gobierno». Otro fenómeno que describía era «la corrupción de bajo nivel en las gestiones con la Policía, las aduanas y varios ministerios». Cualquiera que conozca la región sabe que estos fenómenos de corrupción cotidiana de bajo nivel están extendidos, bien sea por necesidad o por codicia.

Por su parte, desde su llegada al poder en 1981, Mubarak jugó la baza del valor estratégico de su régimen para las potencias internacionales, a cuyos ojos resultaba imprescindible para la estabilidad de Oriente Medio y del propio Egipto, el país más poblado de la región. A pesar de encabezar un régimen policial que dominaba el país mediante la intimidación, la represión y un sistema clientelar corrupto, Mubarak supo hacer valer su posición tanto a nivel regional como dentro del país. Por un lado, Egipto fue el primer país árabe en firmar un tratado de paz con Israel en 1979. Además, durante muchos años tuvo un papel central en la política árabe, marcando posiciones e influyendo en las decisiones colectivas. Por otro lado, Mubarak logró convencer a sus interlocutores internacionales de que Egipto solo se podía gobernar con mano dura, y de que la alternativa a su régimen sería necesariamente islamista y, además, radical.

Como otros tantos regímenes autoritarios árabes, el régimen egipcio se apoyó en unas poderosas fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia. Las aspiraciones de la población de tener más libertad y buen gobierno eran vistas con gran recelo, y los defensores de esas aspiraciones eran tratados como enemigos del Estado. Las revelaciones hechas por Wikileaks mostraron que la propia embajadora de Estados Unidos en El Cairo, Margaret Scobey, opinaba a principios de 2009 que «el Gobierno de Egipto aún no ha hecho un esfuerzo serio para que la Policía pase de ser de un instrumento de poder del régimen a una institución de servicio público» (cable *09Cairo79* del 15 de enero de 2009). También afirmaba que la brutalidad policial está generalizada y que «las fuerzas de seguridad aún recurren a la tortura de activistas de los Hermanos Musulmanes, a los que se considera que representan una amenaza política».

Los Gobiernos occidentales basaron su búsqueda de la estabilidad en el Magreb y Oriente Medio en el apoyo casi siempre acrítico a regímenes represivos y deslegitimados internamente, a cambio de que estos controlaran a sus sociedades, permitieran el acceso a recursos (principalmente energéticos) y mantuvieran relaciones económicas y comerciales. El problema de fondo es que ese apoyo, tanto europeo como estadounidense, no se tradujo en avances sustanciales hacia el buen gobierno y el Estado de derecho. Tampoco contribuyó a generar oportunidades ni a crear suficiente empleo en sociedades repletas de jóvenes con muchas más aspiraciones que expectativas de una vida digna, y cada vez más conectados con el mundo exterior. A nadie se le escapa que el exceso de complacencia occidental con los dictadores vitalicios árabes ha contribuido a ampliar la brecha económica y emocional entre las dos orillas del Mediterráneo.

Con frecuencia, las políticas occidentales hacia el Magreb y Oriente Medio han estado centradas en la lucha contra amenazas reales o percibidas como tales, como el terrorismo y la inmigración ilegal, lo que ha permitido a los regímenes autoritarios árabes coartar casi con total impunidad las libertades y

---

los derechos políticos y sociales de sus poblaciones. La suma de esos elementos de malestar social es lo que ha desencadenado las amplias movilizaciones contra los abusos de poder en el conjunto de la región.

Las revueltas antiautoritarias en el sur y este del Mediterráneo cogieron por sorpresa a las instituciones y a los Gobiernos europeos. En los meses posteriores a la caída de Ben Ali, Mubarak y Gadafi, la UE y sus Estados miembros han tratado de adaptarse al nuevo escenario regional, combinando muestras de apoyo a las transiciones ya iniciadas con la antigua política de respaldar a autocracias afines. La incoherencia de las acciones exteriores europeas queda reflejada en las diferentes respuestas a los crímenes contra la humanidad cometidos desde febrero y marzo de 2011, respectivamente, por los regímenes de Gadafi en Libia y de al-Asad en Siria<sup>(5)</sup>, entre otros. En el primero de los casos, desde Europa se puso en marcha una intervención militar internacional que acabó con el régimen de la *Yamahiriya*, mientras que en el caso sirio la UE se limitó durante largos meses a condenar la represión y a imponer algunas sanciones contra personalidades del régimen.

Las instituciones europeas reaccionaron a la nueva realidad mediterránea con dos comunicaciones conjuntas de la Comisión Europea y de la Alta Representante<sup>(6)</sup>: la primera, del 8 de marzo, propone la creación de una Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con el Sur del Mediterráneo, mientras que la segunda, del 25 de mayo, plantea una revisión de la Política Europea de Vecindad (PEV). Ambas comunicaciones ofrecen incentivos y promesas de apoyo a los países que más avancen hacia una «democracia profunda», y se afirma que «la UE tiene que estar a la altura de los retos históricos en su vecindario». A pesar de los buenos propósitos y de algunas novedades como un limitado aumento de recursos financieros y el anuncio de «asociaciones de movilidad», el contenido del nuevo enfoque recuerda demasiado al lenguaje y a las promesas del pasado que demostraron ser muy insuficientes por falta de la voluntad política<sup>(7)</sup>.

Las políticas impulsadas desde la UE hacia el Mediterráneo han sido criticadas durante décadas por no poner ni la voluntad política ni los medios necesarios para conseguir los objetivos anunciados, como era la creación de una zona de paz, estabilidad y prosperidad en torno al Mediterráneo, tal como recogía la Declaración de Barcelona de 1995. Sin embargo, el acuerdo tácito por el

---

<sup>(5)</sup> Varias organizaciones de derechos humanos, como Human Rights Watch y Amnistía Internacional, han documentado los crímenes contra la humanidad cometidos por estos dos regímenes a lo largo de 2011.

<sup>(6)</sup> Disponibles, respectivamente, en: [http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011\\_200\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf), y en: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com\\_11\\_303\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf).

<sup>(7)</sup> Un debate sobre la necesidad de que se produzca algo más que un cambio de enfoque se puede encontrar en: AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam y SOLER I LECHA, Eduard, «Hacia un cambio de paradigma en las relaciones euromediterráneas», ARI 76/2011, Real Instituto Elcano, 27 de abril de 2011. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

cual la UE brindaba un apoyo casi acrítico a regímenes detestados por sus poblaciones a cambio de estabilidad y acceso a recursos ha dejado de ser válido en el nuevo contexto. En ese sentido, no puede pasar por alto el reconocimiento implícito de esa realidad hecho en la comunicación conjunta de la Comisión y la Alta Representante antes citada, en el que se dice que «la UE ha de elegir claramente la opción estratégica de apoyar la búsqueda de los principios y valores en los que se basa».

Es el momento de que las potencias occidentales, y concretamente los países de la UE, reevalúen el coste real del modelo de estabilidad que los regímenes árabes les prometían a cambio de su apoyo incondicional. Existe la tentación de recuperar el antiguo modelo mediante el apoyo a dirigentes más o menos autoritarios que mantengan el orden interno, aunque sea mediante la represión y la corrupción. La duda es si, una vez que ha caído el «muro del miedo» en esas sociedades, será posible volver a esa estabilidad. En esta nueva etapa se hace necesario que los ciudadanos y los dirigentes europeos se cuestionen si su seguridad y sus intereses económicos en su vecindario sur están mejor garantizados por Estados feroces o por Estados fuertes.

## ■ EL FUTURO DE LAS RELACIONES EUROMEDITERRÁNEAS

Las revueltas contra el autoritarismo en el vecindario sur de la UE cogieron por sorpresa a muchos dentro y fuera de la región, incluidas las instituciones y los Gobiernos europeos, cuya capacidad de previsión, análisis y reacción quedó en entredicho. Desde distintos lugares se critica desde hace tiempo que Europa tiene un problema de coherencia entre sus dichos y hechos en el sur del Mediterráneo. La brecha entre los valores que la UE encarna y los resultados de sus políticas hacia el Magreb y Oriente Medio no son nada nuevo. En lo que se refiere a las relaciones euromediterráneas, las contradicciones entre los cálculos políticos a corto plazo y los objetivos declarados de las grandes iniciativas regionales han sido una constante a lo largo de los años. Así mismo, la acción exterior de algunos países europeos influyentes en la región no siempre ha estado en sintonía con las líneas marcadas por las políticas comunitarias. Sin embargo, esas incoherencias y contradicciones han quedado en evidencia desde principios de 2011 como resultado de la ola de revueltas sociales en los países árabes contra unos regímenes autoritarios aliados de los Estados europeos. A pesar de todo lo anterior, precisamente ahora a Europa se le presenta una oportunidad de reducir esas incoherencias y contradicciones.

Aunque la imagen de la UE en el sur del Mediterráneo no pase por su mejor momento, y a pesar de que la cooperación euromediterránea no genere tampoco demasiado entusiasmo en las cancillerías europeas desde hace años, es imposible desviar la vista y pasar por alto lo que sucede en la vecindad meridional de la

---

UE. El espacio euromediterráneo es y ha sido siempre un área central en las relaciones exteriores y de proximidad de la Unión. Es un ámbito en el que se han ido sucediendo iniciativas, más o menos pilotadas desde las instituciones europeas. Desde los años noventa, la UE ha presentado numerosas iniciativas destinadas a su vecindario sur. La Asociación Euromediterránea, establecida en 1995, tenía como objetivo crear una zona de paz, estabilidad y prosperidad compartida en torno al Mediterráneo. La Política Europea de Vecindad (PEV), presentada en 2004, pretendía promover un «anillo de amigos» en la nueva periferia europea, mientras que la Unión para el Mediterráneo (UpM), lanzada por el presidente francés Nicolás Sarkozy en 2008, se basaba en grandes proyectos de vertebración regional, aunque se encuentra en un estado de semiparálisis desde sus inicios.

A pesar de la proliferación de marcos regionales, la persistencia de conflictos regionales en Oriente Medio y el Magreb, así como la falta de voluntad política por parte de las autoridades de ambas orillas y la debilidad del papel jugado por las respectivas sociedades civiles, no han hecho posible –por el momento– alcanzar los objetivos marcados. De hecho, se ha extendido una sensación de fatiga y frustración debido a los escasos resultados de esas iniciativas en cuanto a la reforma política y a los avances democráticos se refiere. Por ello, se hace necesaria una definición clara de sus objetivos, así como una revisión profunda de las políticas y los medios para alcanzarlos. Es urgente propiciar una convergencia en términos políticos, económicos y sociales que impida que el Mediterráneo se convierta en el telón de acero del siglo XXI, y eso pasa por una revolución mental desde el lado europeo para comprender y reaccionar ante la ola de cambios antiautoritarios.

Además de estas iniciativas genuinamente euromediterráneas, hay que añadir los repetidos intentos, más o menos discretos, para mantener en vida el diálogo euroárabe, la puesta en marcha de un diálogo subregional en el Mediterráneo Occidental conocido como 5+5 y, en paralelo, las robustas políticas bilaterales de algunos Estados miembros de la UE con países mediterráneos terceros. Visto así, el Mediterráneo es una de las áreas en las que se han volcado más esfuerzos desde la UE y en las que ha habido más creatividad e imaginación para repensar los marcos de cooperación. Sin embargo, también es uno de los ámbitos en el que se han acumulado más decepciones. Las transformaciones e incertidumbres por las que actualmente atraviesa la región invitan, por un lado, a una reflexión profunda sobre cómo se ha llegado a esta situación y, por otro lado, a realizar un esfuerzo compartido para escapar de un aparente callejón sin salida y aprovechar las oportunidades que se abren en la nueva etapa.

Hace falta una concertación entre los socios europeos para actuar de forma conjunta y con determinación, recurriendo a la condicionalidad política cuando sea necesario, con el fin de favorecer activamente el buen gobierno y

---

el desarrollo equilibrado en los países árabes. Eso necesariamente contribuirá a crear oportunidades para las sociedades y economías de las dos orillas. También se deberían buscar fórmulas para renegociar la deuda contraída por esos países y aliviarla en función de sus avances democráticos y de las reformas institucionales (incluida la mejora de la independencia judicial y la transformación de los cuerpos de seguridad). Asimismo, se deberían apoyar los esfuerzos para repatriar la riqueza expoliada por los regímenes derrocados y ponerla al servicio del desarrollo económico y social de esos países. No menos importante será plantear los distintos modelos, tanto políticos como económicos y administrativos, y las enseñanzas adquiridas durante las transiciones vividas en Europa durante las últimas décadas.

Durante un periodo que puede durar años, será difícil aplicar un enfoque común desde la UE hacia su vecindario sur, pues los cambios en marcha pueden desembocar en escenarios muy distintos. Por el momento, se pueden prever tres escenarios base en los países árabes: evolución mayoritaria hacia transiciones democráticas; situaciones muy distintas de país en país que combinan democratización y represión, y procesos contrarrevolucionarios desde fuerzas de las viejas guardias o por parte de sectores radicales que pongan en peligro la tendencia iniciada en 2011. Está por ver cuál será la evolución de los acontecimientos, pero el escenario que se materialice dependerá, en buena medida, de que la UE contribuya a crear un sur del Mediterráneo democrático, estable, próspero y pacífico, pues eso es lo que están pidiendo sus poblaciones.

La UE y los vecinos del sur no pueden seguir instalados en la misma sensación de parálisis de los últimos años. Habrá que encontrar soluciones y evaluar la mejor forma de alcanzarlas: mediante la bilateralización, otro tipo de multilateralismo o a través de la *recomunitarización*, aprovechando y reformando aquello que haya demostrado su utilidad. En esta etapa, es necesario apostar por dotar a la PEV de una dimensión multilateral potente en el sur que avance en paralelo con la Asociación Oriental (*Eastern Partnership*), pilotada por la Comisión en estrecho contacto con los Gobiernos y las sociedades de los países vecinos. Se necesitan más recursos y, sobre todo, un mejor uso de los mismos para apoyar proyectos concretos de desarrollo económico y social que marquen una diferencia visible en la vida de los ciudadanos.

La condicionalidad bien empleada puede reforzar el sistema de incentivos/desincentivos necesario para promover el buen gobierno y el desarrollo equilibrado dentro de los países del sur del Mediterráneo. Es necesario imponer un proceso de sana competición reformista entre ellos. Con aquellos países que hayan demostrado que avanzan satisfactoriamente en su proceso de transición política (hay que fijar criterios de qué quiere decir esto) se ha de plantear un marco de asociación más ambicioso, con una nueva generación de acuerdos de asociación que vayan más allá de las vagas propuestas de los «estatutos

---

avanzados». Además, los avances democráticos en países concretos deberían ir acompañados de mayores facilidades para la circulación de sus ciudadanos dentro de la UE mediante la firma de acuerdos de movilidad (*Mobility Partnerships*), tal como ya se propone en la comunicación del 8 de marzo antes citada.

Por otra parte, hay que aprovechar la ola de simpatía mutua que han despertado las revueltas árabes entre los ciudadanos de ambas orillas. La sociedad civil de ambas orillas será un vector fundamental para realizar el cambio de paradigma. Las relaciones deben superar el actual enfoque centrado en la comunicación entre las élites, para ampliarse progresivamente a mayores contactos entre las sociedades. Esto también es responsabilidad de las organizaciones de las sociedades civiles de ambas orillas. Así mismo, hay que estar preparados para responder de forma rápida y contundente en caso de que un país decida optar por la represión o por una involución en el proceso de democratización, en contra de la voluntad de sus ciudadanos. La UE no ha de optar por el silencio, sino que necesita una política declarativa más valiente, unos criterios más objetivos para valorar el ímpetu reformista y una voz única para denunciar abusos contra las libertades de los ciudadanos de países vecinos.

La UpM quizás podrá ser, en un futuro, el ámbito que permita un diálogo político y una integración regional euromediterránea. Sin embargo, en un momento tan crítico, vulnerable y cambiante como el actual sería desacertado pensar que ese sea el marco más útil a través del cual canalizar las respuestas europeas a la nueva situación política y a las necesidades de desarrollo y cooperación de nuestros socios. Ahora bien, nada impide que la Secretaría de la UpM pueda buscar socios para lanzar proyectos técnicos de cooperación eficaces y viables. Si lo consiguiera, debería contar con el apoyo necesario por parte de los Estados miembros y las instituciones europeas.

### ■ Un nuevo Mediterráneo con mayores oportunidades y riesgos

A los países occidentales, y más si cabe a los europeos, les debe importar lo que ocurra en el mundo árabe y cómo evoluciona porque hay mucho en juego para la estabilidad, los intereses y las oportunidades que pueda haber en un sur del Mediterráneo en transformación. Europa es el principal socio comercial y acreedor de Túnez, Egipto y Libia (y de otros países árabes). Tras la caída de sus dictadores, desde los Gobiernos europeos y desde las instituciones comunitarias se han hecho declaraciones de apoyo a los procesos puestos en marcha. No se entendería que la UE no jugara un papel central en el apoyo activo a las transiciones políticas que se han iniciado en esos tres países, y en los que puedan seguir.

Hay mucho en juego para las sociedades europeas, tanto si se truncan las incipientes transiciones en países árabes, por la frustración y radicalismo que eso podría generar y que se extendería por toda la región, como si avanzan

---

gradualmente hacia sistemas participativos donde haya separación de poderes y donde el desarrollo económico y social sea inclusivo. En este último caso, las oportunidades que se abrirían para las economías europeas en un Mediterráneo más democrático y próspero serían enormes. Estos cambios pueden traducirse en posibilidades de inversión, aumento de intercambios comerciales, transferencia de conocimiento, proyectos conjuntos y otras ventajas económicas. También pueden significar la oportunidad de buscar otra forma de equilibrio regional en el área del Mediterráneo que no se base en el apoyo acrítico a regímenes autoritarios.

Las transiciones iniciadas en algunos países árabes y las que se puedan emprender en un futuro no lejano serán un foco de atención importante en la agenda internacional. Las incertidumbres y las dificultades propias de las transiciones de regímenes autoritarios a sistemas participativos marcarán buena parte de la agenda euromediterránea durante años. Esas incertidumbres están generando en Europa temores sobre las amenazas y riesgos que pueden aparecer como resultado de la transformación de los Estados policiales del sur. Muchas voces no ocultan su preocupación por la eventual llegada de refugiados o de nuevos flujos de inmigración irregular provenientes del norte de África, por la posibilidad de que partidos políticos radicales puedan alcanzar el poder en elecciones democráticas y por el riesgo de que extiendan actividades de redes terroristas o criminales. No obstante, aun siendo conscientes de esos posibles –aunque no inevitables– riesgos, sería un error profundo que una UE indecisa y absorbida por sus problemas internos se guiara principalmente por esos temores.

La UE debería compensar la lentitud de su reacción frente a las demandas prodemocráticas con una implicación decidida y generosa (en fondos, pero sobre todo en voluntad política) a favor de las transiciones democráticas. Para ello, es necesario abandonar un enfoque centrado, por un lado, en la *securitización* de las relaciones euromediterráneas y, por otro, en la confianza de que la liberalización comercial y económica resolverá todos los problemas y traerá la democracia y buen gobierno. La experiencia acumulada ha demostrado la falacia de esa argumentación. No obstante, se hace necesaria una reflexión seria y realista sobre la liberalización agrícola y el papel de la agricultura en las relaciones euromediterráneas futuras, yendo más allá de la simple liberalización comercial para abarcar aspectos como el desarrollo rural y la cohesión territorial. Europa puede aportar importantes experiencias en este y en otros ámbitos.

La prueba del éxito de las políticas euromediterráneas llegará el día en que no haga falta pedir visado de entrada a los ciudadanos del sur para moverse por el norte, pero también cuando haya mayor movilidad entre las poblaciones del sur, ahora muy escasa. Del mismo modo que las transiciones iniciadas en algunos países árabes requerirán muchos esfuerzos y aprender de los errores, Europa debe reflexionar sobre sus políticas del pasado para darse cuenta de que, cuanto más satisfechos vivan los habitantes del sur del Mediterráneo en sus propios países,

---

mejor nos irá a un lado y al otro. En el nuevo contexto, la UE haría bien en medir el éxito de cualquier iniciativa con un criterio concreto y simple: si contribuye claramente o no a aumentar las oportunidades de un mayor bienestar para amplios sectores de las sociedades del sur y del norte del Mediterráneo. Mientras eso no se produzca, las raíces de la inestabilidad futura seguirán estando presentes.

## ■ CONCLUSIONES: LIBERTAD Y DESARROLLO O FRUSTRACIÓN Y CAOS

El 14 de enero de 2011 se caía el mito de que un régimen autoritario árabe nunca se vería descabezado por protestas sociales espontáneas, pacíficas y no ideologizadas, produciendo así una fuerte sacudida regional cuyos efectos se prolongarán en el tiempo. La mecha encendida por Buazizi se ha extendido en pocos meses por la práctica totalidad de Oriente Medio y el Magreb, iniciando lo que se ha conocido como la *primavera árabe*. Los depuestos líderes vitalicios debieron pensar que sus pueblos permanecerían pasivos, atemorizados o anestesiados para siempre, pero la distorsión de la realidad que produce ostentar el poder absoluto durante largas décadas les impidió ver algo elemental: que la presión creciente acaba generando el estallido.

La sociedad tunecina sentó un precedente para otros árabes cuyas expectativas de tener una vida digna y próspera eran escasas, por no decir casi nulas. De una u otra forma, en todos los países de la región las protestas sociales están produciendo transformaciones internas, desde el cambio de régimen hasta intentos de reforma constitucional y remodelaciones gubernamentales de mayor o menor calado. En dos extremos se encuentran la revolucionaria Túnez y la reaccionaria Arabia Saudí. En todos los casos, incluidos aquellos países como Siria, Yemen y Baréin, cuyos regímenes han optado por la represión sangrienta, es muy probable que, tarde o temprano, la ola de cambios produzca transformaciones mayores si no cambian las formas de gobernar esos países.

Mientras los sistemas políticos árabes no ofrezcan más oportunidades y no garanticen más libertades a sus ciudadanos, habrá cada vez más contestación social. En ese caso se puede optar por reformar profundamente los sistemas políticos o por una mayor represión contra las poblaciones. Es cierto que las transiciones iniciadas se pueden trancar, pero no es realista pensar que, a la larga, la represión y la corrupción no conllevan un coste para los regímenes que las practican. Si algo ha quedado claro es que las revueltas árabes de 2011 no las han hecho los radicales religiosos, ni durante las mismas se han escuchado peticiones de establecer allí teocracias.

Por otra parte, ha quedado patente la limitación generalizada de los análisis y previsiones hechas del mundo árabe, puesto que nadie fue capaz de prever

---

la llamada *primavera árabe* ni de actuar con rapidez una vez que se había iniciado. Varios motivos pueden explicar esa incapacidad de prever lo que se avecinaba: el conocimiento incompleto y sesgado de las transformaciones ocurridas en las estructuras, preferencias y valores de esas sociedades durante los últimos años; los análisis basados en paradigmas obsoletos; la corrección política que impide plantear escenarios incómodos, y la confusión entre el deseo y la realidad en los procesos de toma de decisión.

La llamada *primavera árabe* ha demostrado que las democracias europeas tienen mucho que desaprender en su forma de relacionarse con sus vecinos del sur. Largos años evitando llamar a las tiranías por su nombre y aceptando el sacrificio de las libertades a cambio de una estabilidad aparente serán difíciles de borrar, al igual que las categorías mentales y razonamientos que defendieron el statu quo a cualquier precio. Es el momento de revisar esos razonamientos con valentía y determinación para construir una nueva estabilidad regional basada en el respeto a la dignidad de las personas y la búsqueda de intereses comunes.

El desaprendizaje en el Mediterráneo requiere una reflexión seria y el cuestionamiento crítico de la realidad, basado en datos, hechos concretos y un conocimiento más profundo de sus sociedades. Del mismo modo que las transiciones iniciadas en algunos vecinos del sur —y otras que previsiblemente llegarán— requerirán muchos esfuerzos y aprender de los errores, Europa debe aprender de los suyos propios para darse cuenta de que, cuanto más satisfechos vivan los ciudadanos del sur del Mediterráneo en sus propios países, mejor nos irá a todos.

En la nueva etapa que se ha abierto en 2011, resulta imprescindible que, desde las sociedades democráticas, se establezcan vías de diálogo con todos los nuevos actores árabes comprometidos con las normas de la alternancia política y el respeto de la diversidad, sin excepción y sin dar un trato diferenciado. Solo mediante el conocimiento mutuo y la búsqueda de intereses compartidos se podrá disipar la desconfianza y establecer nuevas relaciones más equitativas y mutuamente provechosas. El escenario contrario implica enfrentamiento y un terreno fértil para el radicalismo y la demagogia de quienes no desean el triunfo de las opciones democráticas.

España, con todas sus fuerzas políticas y sociales, tiene ante sí una gran oportunidad para apoyar las legítimas demandas de las poblaciones árabes, tanto por consideraciones morales como para defender mejor sus propios intereses. Ahora más que nunca, hace falta una política de Estado hacia el Mediterráneo, más allá de posicionamientos partidistas. De la capacidad de la UE y de sus estados miembros de acompañar las transiciones democráticas en su vecindario sur y de contribuir al progreso de sus sociedades dependerá en buena medida la credibilidad de Europa como actor global, pero también su propia seguridad y bienestar en el futuro.

---

## CAPÍTULO TERCERO

# LA CONFLICTIVIDAD EN EL MUNDO MUSULMÁN (2011)

*Rafael Calduch Cervera*

### RESUMEN

En el mundo islámico, el año 2011 ha estado dominado por las rebeliones árabes, la guerra civil de Libia y la represión de la población civil en Siria. Sin embargo, una valoración estratégica de la conflictividad en los países musulmanes requiere considerar también los conflictos en evolución como el que existe entre palestinos e israelíes, el provocado por el programa nuclear de Irán o la insurgencia en Irak. Además, permanece latente el conflicto del Sáhara Occidental, que afecta directamente a la seguridad española. Finalmente, no se puede ignorar la conflictividad que el islamismo radical independentista está ocasionando en el interior de Rusia.

### Palabras clave:

**Conflicto, guerra civil, países islámicos, Libia, Irak, Irán, Israel, Palestina, Turquía, Rusia, Sáhara Occidental**

### **ABSTRACT**

In the Islamic world, the year 2011 has been dominated by Arab rebellions, civil war in Libya and the repression of the civilian people in Syria. However, a strategic assessment of the conflict in Muslim countries also requires to consider the evolution in conflict between Palestinians and the State of Israel, the international response to the nuclear program of Iran or the insurgency in Iraq. In addition the conflict remains latent in Western Sahara directly affecting the Spanish security. Finally, we can't ignore the conflict that islamist separatist groups are causing inside Russia.

### **Key words:**

**Conflict, civil war, Islamic countries, Libya, Iraq, Iran, Israel, Palestine, Turkey, Russia, Western Sahara**

## ■ INTRODUCCIÓN

El mundo islámico, tanto el árabe como el que no lo es, está inmerso en una larga y profunda crisis no solo política y económica sino también y especialmente de identidad cultural. A la tensión con los países occidentales, heredada en buena medida del traumático proceso descolonizador y la etapa de bipolaridad, ha venido a sumarse la creciente presión para llevar a cabo una acelerada modernización de las sociedades islámicas que les permita adaptarse a una sociedad mundial en proceso de cambio debido a las irresistibles dinámicas de globalización que emergen en su seno. Uno de los principales resultados de tales crisis y tensiones es la conflictividad estructural que impera en la mayoría de los países islámicos.

Todo análisis de esta conflictividad estructural, incluso si se limita a un breve periodo como el que aquí nos ocupa, debe diferenciar tanto la diversidad de causas que la generan como las distintas formas y gravedad que ha alcanzado. Por ese motivo, nuestra reflexión estratégica diferencia entre los *conflictos armados*, los *conflictos que están en un proceso de evolución*, ya sea hacia la violencia armada o hacia la solución negociada, y aquellos *conflictos que se mantienen en estado latente* bajo la falsa apariencia de una normalidad pacífica que puede fácilmente quebrarse por motivos circunstanciales y casi siempre imprevistos. Todos ellos son importantes porque todos ellos afectan a la estabilidad presente y futura de los países en los que surgen y también a la seguridad del conjunto de la sociedad internacional<sup>(1)</sup>.

## ■ LOS CONFLICTOS ARMADOS

La guerra en Afganistán junto con la rebelión y posterior guerra civil en Libia han constituido los conflictos armados del mundo musulmán que más han concentrado la atención política y las iniciativas internacionales. El primero de ambos conflictos bélicos hunde sus raíces en la respuesta militar de Estados Unidos a los atentados del 11 de septiembre de 2001 desarrollada a través de la operación *Enduring Freedom*, mientras que el segundo surge en el contexto de las revueltas de los países árabes del Magreb y del Machrek desencadenadas a comienzos de 2011.

---

<sup>(1)</sup> De acuerdo con los datos del Heidelberg Institute for International Conflict Research la conflictividad total censada en 2010 se redujo ligeramente a 363 casos frente a los 368 de 2009. El número de guerras pasó de 8 en 2009 a 6 en 2010. Las crisis severas se redujeron de 25 en 2009 a 22 al año siguiente, al igual que los conflictos manifiestos que descendieron de 118 a 100, mientras que por el contrario las crisis aumentaron de 110 a 126 al igual que los conflictos latentes que ascendieron de 107 a 109.

*Conflict Barometer 2010*. Heidelberg. Edit. Heilderberg Institute for International Conflict Research. 2010.

Versión en línea: [http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer\\_2010.pdf](http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2010.pdf) (consultado 25/11/2011).

Las diferentes causas y evolución de ambas contiendas obligan a darles un tratamiento diferenciado, lo que explica que en este capítulo se aborde únicamente la guerra de Libia dejando para otro apartado de esta obra el tratamiento del caso afgano.

### ■ **La guerra civil en Libia y el escenario de reconstrucción posbélica**

Si el estallido y evolución de las protestas populares en Túnez y Egipto fueron totalmente imprevistos para los presidentes de ambos países y los Gobiernos de las principales potencias mundiales, no fue así en el caso de Libia. Se conocía la existencia de una importante oposición interna al régimen del coronel Muamar el Gadafi, así como la fuerte presión internacional a la que estuvo sometido como consecuencia de su directa implicación en actividades terroristas internacionales y en particular el atentado de Lockerbie en 1988.

Desde que se produjeron las primeras manifestaciones populares en Bengasi a mediados de febrero, la diplomacia internacional, liderada por Francia, el Reino Unido y Estados Unidos, se implicó en un apoyo directo a los rebeldes lo que constituyó una clara diferencia respecto de las posiciones que por esas mismas fechas mantenía respecto de las revueltas tunecina y egipcia, en las que se empeñaba en lograr una salida negociada entre los dirigentes gubernamentales y los líderes populares, aun a costa de dejar caer a los presidentes Ben Ali y Hosni Mubarak.

La aprobación por el Consejo de Seguridad de la Resolución 1970 el 26 de febrero<sup>(2)</sup>, tan solo once días después del estallido de las revueltas libias, en cuyo texto no solo se califican los actos de represión de las fuerzas de seguridad libias de crímenes contra la humanidad, sino que se insta al fiscal general de la Corte Penal Internacional a que inicie el procedimiento ante dicha instancia jurisdiccional y se aprueban medidas coercitivas como el embargo de armas, la congelación de fondos financieros en terceros países o la prohibición de viajar, constituyen la prueba más clara de que los Gobiernos de las potencias occidentales preparaban un tipo de respuesta estratégica para Libia que no aplicaban al resto de países árabes en los que se estaban produciendo las revueltas populares, incluso cuando la violencia se había generalizado como en el caso de Yemen.

Sin duda la rápida escalada de la violencia armada que se produjo en las principales ciudades libias tras la retirada de las tropas de Bengasi y el control de la ciudad por los insurrectos, a partir del 18 de febrero, contribuyeron a acelerar el acuerdo entre las cinco potencias con derecho a veto que facilitó la Resolución del Consejo de Seguridad, propiciada por la importancia de Libia como potencia energética mundial y los intereses de grandes empresas

---

<sup>(2)</sup> Véase el texto de la Resolución 1970 en:  
<http://www.analisisinternacional.eu/archivo/viejos/doc28.pdf> (consultado 25/11/2011).

petrolíferas y gasísticas establecidas en el país y que debían ser protegidos a toda costa<sup>(3)</sup>.

La conjugación de ambos factores vino a sumarse a la particular circunstancia de la importante colonia de trabajadores extranjeros establecida en este país, provocando dos efectos que singularizaron el caso libio respecto del resto de rebeliones árabes: el desencadenamiento de una guerra civil y su internacionalización a instancias de Francia y el Reino Unido.

La evolución de la guerra civil puso en evidencia a las pocas semanas la decisiva superioridad militar y económica de las fuerzas gubernamentales frente al apoyo popular y la escasez de recursos de los insurgentes. En semejantes condiciones el resultado de la contienda era perfectamente previsible y auguraba la victoria del régimen de Gadafi con la consiguiente represión que se desataría contra amplios sectores de la población civil tras el triunfo militar<sup>(4)</sup>.

Ante semejante escenario las potencias occidentales enfrentaban un claro dilema geoestratégico: desencadenar una intervención militar internacional en apoyo de los insurrectos con el riesgo de estancarse en una guerra híbrida de larga duración como había ocurrido en Irak y Afganistán o, alternativamente, apoyar política, económica y logísticamente a los rebeldes libios sabiendo que, a medio plazo, este apoyo sería insuficiente para compensar la desigualdad militar y solo tendría como consecuencia prolongar la guerra civil y aumentar el sufrimiento de la población sin provocar la caída del coronel Gadafi.

Es evidente que las experiencias de la intervención de Israel en el Líbano en 2006 junto con las de Irak en 1991 y 2003, así como en Afganistán desde 2001, constituyeron lecciones aprendidas que pesaron decisivamente en las iniciativas diplomáticas franco-británicas que llevaron a la adopción de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad del 17 de marzo de 2011<sup>(5)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> CALDUCH, R., *Libia, ¿qué futuro después de la guerra?* Horizontes Internacionales, n.º 1 (marzo 2011), 10 p. [http://www.analisisinternacional.eu/inteligencia/inteligencia\\_pdf/int2.pdf](http://www.analisisinternacional.eu/inteligencia/inteligencia_pdf/int2.pdf) (consultado 25/11/2011).

Ídem, *Libia: la hora de la diplomacia y el petróleo*. Horizontes Internacionales, n.º 4 (junio 2011), 9 p. [http://www.analisisinternacional.eu/inteligencia/inteligencia\\_pdf/int5.pdf](http://www.analisisinternacional.eu/inteligencia/inteligencia_pdf/int5.pdf) (consultado 25/11/2011).

<sup>(4)</sup> De acuerdo con los datos de Global Firepower, las Fuerzas Armadas libias contaban con 119.000 hombres distribuidos entre los diversos Ejércitos y cuerpos paramilitares, una Fuerza Aérea con 480 aeronaves de las que 106 eran helicópteros, junto con un Ejército de Tierra dotado con 530 vehículos blindados de combate y 650 unidades de artillería de campaña. Frente a esta ingente dotación, los insurgentes contaban principalmente con armamento ligero, además de un número limitado de vehículos lanzacohetes y morteros obtenidos en los arsenales de las guarniciones de Bengasi o arrebatados al enemigo en los primeros combates.

<http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp> (consultado 25/11/2011).

<sup>(5)</sup> Véase el texto de la Resolución 1973 en:

<http://www.analisisinternacional.eu/archivo/viejos/doc29.pdf> (consultado 25/11/2011).

En síntesis, esta resolución autorizaba una operación de imposición de la paz con la finalidad de encontrar una solución negociada entre las partes, pero limitando el uso de la fuerza al mantenimiento de una zona de prohibición aérea en todo el país, un control aeronaval para hacer efectivo el embargo de armas al régimen libio y la responsabilidad de protección de la población civil sin restricciones ante los ataques indiscriminados que estaban realizando las fuerzas armadas del régimen.

Si es discutible la legitimidad y oportunidad de semejante resolución, no cabe duda alguna sobre su legalidad. Aprobada con diez votos favorables y la abstención de Alemania, Brasil, China, la India y Rusia, la resolución había sido precedida de una intensa actividad diplomática internacional desarrollada en paralelo a la evolución de los primeros combates en algunas de las principales ciudades libias.

En efecto, el 27 de febrero se proclamó en Bengasi un Consejo Nacional de Transición como único representante del pueblo libio que pocos días más tarde, entre el 7 y el 14 de marzo, entró en contacto oficial con representantes de los Gobiernos francés, italiano, británico, español y norteamericano así como con la Alta Representante de la Unión Europea y la Liga de Estados Árabes. Paralelamente la Organización de la Conferencia Islámica declaraba su apoyo al establecimiento de una zona de prohibición aérea, mientras que el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana trataba de propiciar una solución negociada rechazando la intervención militar<sup>(6)</sup>. El Consejo Europeo en su sesión del 11 de marzo adoptó una declaración ante las revueltas populares en los países árabes que dejaba abierta la opción de una intervención militar en Libia en los siguientes términos:

*Para proteger a la población civil, los Estados miembros estudiarán todas las opciones necesarias, siempre que exista una necesidad demostrable, una base jurídica clara y el apoyo de la región. Los responsables deberán rendir cuentas y enfrentarse a graves consecuencias. Trabajaremos con las Naciones Unidas, la Liga Árabe, la Unión Africana y nuestros socios internacionales para responder a la crisis<sup>(7)</sup>.*

El mundo, y no solo los países occidentales, se encontraba dividido sobre las medidas a adoptar ante la guerra civil que se había desatado en Libia, pero poco a poco la tesis de una intervención militar limitada se iba abriendo paso en las cancillerías enfrentadas a la evidente falta de voluntad negociadora del régimen de Gadafi y convencidas de que su continuidad provocaría a medio plazo una grave e irreversible inestabilidad regional, además de un baño de sangre entre la población civil como represalia por la sublevación.

---

<sup>(6)</sup> Security Council Report. Update Report: Libya, n.º 1 (14 de marzo de 2011) Véase en: <http://www.analisisinternacional.eu/archivo/viejos/doc30.pdf> (consultado 25/11/2011).

<sup>(7)</sup> Consejo Europeo Extraordinario. Declaración 11 marzo de 2011. EUCO 7/11. Véase: <http://www.analisisinternacional.eu/archivo/viejos/doc32.pdf> (consultado 25/11/2011).

Tras la aprobación de la resolución, los acontecimientos políticos y militares se desarrollaron con una velocidad vertiginosa directamente impulsados por la diplomacia franco-británica con el apoyo de la Casa Blanca y algunos Gobiernos árabes como las monarquías del Golfo. El 19 de marzo el presidente francés reunía en París la primera Cumbre en Apoyo del Pueblo Libio con la participación de veinte países y organizaciones internacionales<sup>(8)</sup>. Ese mismo día comenzaron las acciones militares de la coalición internacional creada para ejecutar la Resolución 1973 mediante el lanzamiento de 110 misiles de crucero Tomahawk y los ataques aéreos de la aviación francesa y británica.

Inicialmente el mando de las operaciones militares estuvo dirigido por un Estado Mayor aportado por Estados Unidos pero la creciente oposición política interna en este país a la intervención en Libia obligó a su relevo por parte de un Estado Mayor Conjunto de la OTAN a partir del 24 de marzo y hasta el final de la contienda el 31 de octubre, en la denominada *Operation Unified Protector*. Este dato resulta revelador ya que constituye un precedente de las posibilidades y limitaciones estratégicas de la colaboración militar entre la OTAN y la Unión Europea, puesto que el 1 de abril de 2011 el Consejo de la Unión Europea aprobó la ejecución de una operación militar en apoyo a las operaciones de ayuda humanitaria en Libia, nombrando al almirante italiano Claudio Gaudiosi comandante en Jefe de la operación EUFOR-Libia<sup>(9)</sup>.

En términos generales la guerra civil libia se desarrolló como se preveía. La progresiva destrucción aliada de la superioridad aérea y terrestre de las tropas gubernamentales unida al progresivo avance de las fuerzas rebeldes en dos frentes simultáneos (occidental y oriental), el férreo embargo de armas y fondos financieros y, finalmente, el abastecimiento logístico parcial de la población civil, permitieron el progresivo desgaste militar y de legitimidad política que llevaron a la caída del régimen de Gadafi e incluso a su detención y ejecución<sup>(10)</sup>.

Desde la perspectiva política, la dirección de la guerra y del período de reconstrucción posbélica ha sido asumida por el Consejo Nacional de Transición, constituido oficialmente el 27 de febrero de 2011 bajo la presidencia

---

<sup>(8)</sup> El comunicado final puede consultarse en:

<http://www.analisisinternacional.eu/archivo/viejos/doc31.pdf> (consultado 25/11/2011).

<sup>(9)</sup> Council of the European Union. *Council decides on EU military operations in support of humanitarian assistance operations in Libya*. Brussels, 1 de abril de 2011.

Véase: <http://www.analisisinternacional.eu/archivo/viejos/doc36.pdf> (consultado 26/11/2011).

<sup>(10)</sup> Como en toda guerra se ha generado un amplio debate jurídico, político y estratégico sobre la oportunidad, utilidad y excesos legales ocurridos durante su desarrollo. No obstante, constituye un hecho irrefutable que la intervención militar internacional resultó decisiva para el fin del régimen dictatorial del coronel Gadafi y que tras su caída se ha abierto un periodo de transición política cuya evolución y consecuencias para el país están aún por determinar. También lo es que la muerte del coronel Gadafi sin juicio y sin las más mínimas garantías de protección de su integridad física por parte de sus captores constituyó una ejecución que violó las más elementales leyes del derecho humanitario.

de Mustafa Mohammed Abdul Jalil e integrado por 33 representantes de los diversos clanes y ciudades del país. Su estructura y funcionamiento le convirtieron en un Gobierno provisional durante la contienda y en el máximo órgano de representación política de la soberanía popular durante la fase de transición iniciada tras el fin de las hostilidades y hasta la apertura del proceso constituyente. El 24 de mayo hizo público un documento que recogía las líneas directrices de actuación (*Road map*) que ejecutaría tanto durante la etapa bélica como en la fase de posguerra<sup>(11)</sup>.

Fue el propio Consejo el que eligió al primer ministro interino libio, Abdurrahim al Keib, el pasado 31 de octubre, abriendo así el proceso a la formación de un nuevo Gobierno constituido el 22 de noviembre e integrado por 24 ministros siguiendo criterios de representación similares a los del Consejo Nacional de Transición. Las dos principales funciones de este gabinete serán ejecutar los planes de reconstrucción más urgentes, incluyendo la recuperación de la producción petrolífera, y garantizar la celebración de las elecciones de las que debe salir la Asamblea que redacte el texto de la nueva Constitución.

Para desempeñar con éxito estas dos funciones prioritarias el nuevo Gobierno deberá lograr una serie de objetivos inmediatos entre los que destacan:

- la instauración del control político y militar en todo el territorio del país, lo que incluye el desarme de las milicias populares, la reorganización de las fuerzas armadas y los cuerpos policiales para garantizar su apoyo incondicional a las nuevas autoridades y la recuperación de los ingentes arsenales dispersos por todo el país y todavía sin protección o control;
- la recuperación de la producción y exportación de petróleo y gas a los niveles anteriores a la guerra para consolidar los recursos financieros necesarios para llevar a cabo la reconstrucción posbélica;
- el abastecimiento a la población civil de productos básicos (alimentos, agua potable, energía eléctrica, etc.) y servicios primarios, como sanidad, telecomunicaciones y transportes públicos, especialmente de las ciudades que, como Misrata, fueron sometidas a una mayor destrucción;
- la reconstrucción de las infraestructuras esenciales para restaurar las funciones esenciales de la Administración estatal y la mínima integración social de la población entre las distintas regiones del país, con especial atención a las carreteras y aeropuertos por haber sido objetivos principales de los ataques aéreos durante la guerra.

Sin duda el logro de estos objetivos inmediatos exigirá el apoyo y la ayuda internacional, lo que suscita la cuestión de la necesidad y oportunidad de una nueva misión internacional esta vez de construcción de la paz (*peace building*). En cualquier caso, el progreso que se alcance durante los próximos meses en

---

<sup>(11)</sup> Véase el documento en: <http://www.analisisinternacional.eu/archivo/viejos/doc81.pdf> (consultado 26/11/2011).

la ejecución de estos objetivos constituirá el principal factor de legitimación o deslegitimación popular del nuevo régimen libio que se intenta instaurar y en último extremo de la pacificación del país, un reto mucho más difícil de alcanzar que la victoria militar.

## ■ **LOS CONFLICTOS EN EVOLUCIÓN**

Si la guerra de Libia ha catalizado buena parte de las acciones diplomáticas y militares durante la mayor parte del año subsisten, sin embargo, una serie de conflictos cuya evolución ha mantenido la tensión en el mundo musulmán obligando a considerar escenarios estratégicos de escalada en la violencia o, incluso, de nuevos conflictos armados en un futuro inmediato. En el centro de tales conflictos en evolución sigue situándose el conflicto palestino-israelí cuya continuidad, o para ser más exactos cuyo estancamiento, sigue realimentando la conflictividad en Oriente Próximo y Medio.

### ■ **El proceso de reconocimiento del Estado palestino y su impacto en las relaciones con Israel**

Una de las principales consecuencias de las rebeliones populares en Egipto y Siria ha sido la pérdida de la errónea percepción de hegemonía regional que los sucesivos Gobiernos de Israel han mantenido durante los últimos años. En efecto, contando con el apoyo diplomático y militar del régimen egipcio, la colaboración de la monarquía jordana, el derrocamiento de Sadam Hussein en Irak, la pasividad de la dictadura de Bashar al Assad en Siria y, finalmente, la división entre los propios palestinos, las autoridades israelíes han mantenido una política de oposición real a cualquier avance en el proceso de entendimiento con la Autoridad Nacional Palestina, procurando revestirla de una diplomacia formal que aparentase buscar una solución definitiva para evitar las reacciones de las sucesivas Administraciones norteamericanas ya que Washington sigue siendo el principal aliado del Gobierno israelí<sup>(12)</sup>.

Sin embargo, los cambios acaecidos en el contexto regional durante los últimos meses han generado en el Gobierno y buena parte de la sociedad israelí el resurgimiento de la percepción de amenaza directa que ha dominado buena parte de la historia de este país desde su creación en 1948, provocando un giro en la política del primer ministro Benjamín Netanyahu que cada vez más abiertamente comienza a estar condicionada por las mismas reacciones aislacionistas, militaristas y expansivas que imperaron en otras épocas. Los recientes ataques aéreos en la frontera con Egipto vienen a sumarse a las declaraciones públicas

---

<sup>(12)</sup> ALGORA, María Dolores, *Las negociaciones palestino-israelíes en el proceso de paz de Oriente Próximo*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documentos de Opinión, n.º 24/2011 (marzo 2011). Ver: [www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2011/DIEEEO24\\_2011ProcesoPazOrienteProximo.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO24_2011ProcesoPazOrienteProximo.pdf) (consultado 26/11/2011).

sobre la probabilidad de un ataque aéreo a las instalaciones nucleares iraníes y a la decisión de nuevos asentamientos en los territorios de Cisjordania, mostrando un panorama poco tranquilizador sobre las verdaderas intenciones israelíes en su relación con la Autoridad Nacional Palestina.

El discurso pronunciado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el pasado 23 de septiembre de 2011, constituye toda una declaración pública de las intenciones políticas del actual Gobierno israelí por boca de su primer ministro Netanyahu:

*And the world around Israel is definitely becoming more dangerous. Militant Islam has already taken over Lebanon and Gaza. It's determined to tear apart the peace treaties between Israel and Egypt and between Israel and Jordan. It's poisoned many Arab minds against Jews and Israel, against America and the West. It opposes not the policies of Israel but the existence of Israel.*

(...)

*So how do you protect such a tiny country, surrounded by people sworn to its destruction and armed to the teeth by Iran? Obviously you can't defend it from within that narrow space alone. Israel needs greater strategic depth, and that's exactly why Security Council Resolution 242 didn't require Israel to leave all the territories it captured in the Six-Day War. It talked about withdrawal from territories, to secure and defensible boundaries. And to defend itself, Israel must therefore maintain a long-term Israeli military presence in critical strategic areas in the West Bank<sup>(13)</sup>.*

Frente a esta radicalización de la política israelí, los palestinos han iniciado una nueva estrategia política que trata de avanzar en el proceso de reconocimiento del Estado palestino, sin que haya decaído por ello la presión de la violencia ejercida por Hamas desde la Franja de Gaza. El primer paso de dicha estrategia no podía ser otro que el fin del enfrentamiento entre las organizaciones palestinas que controlan sus dos principales territorios: Al Fatah en Cisjordania y Hamas en Gaza. A instancias del Gobierno egipcio ambas partes se reunieron el 27 de abril de 2011 y concluyeron un acuerdo en el que se regulan aspectos tan esenciales para la gobernabilidad del Estado palestino como la composición del Comité Electoral y la Corte Suprema de Justicia; la celebración de elecciones; el papel político central de la OLP; el Comité de Alta Seguridad; la formación y funciones de un Gobierno de coalición y la participación en el Consejo Legislativo<sup>(14)</sup>.

El denominado Acuerdo de Reconciliación Nacional Palestina, rechazado por el Gobierno israelí, no solo ha reducido ostensiblemente los enfrentamientos

---

<sup>(13)</sup> Véase el texto en: <http://www analisisinternacional.eu/archivo/nuevos/doc216.pdf> (consultado 26/11/2011).

<sup>(14)</sup> Véase el documento en: <http://www analisisinternacional.eu/archivo/viejos/doc81.pdf> (consultado 26/11/2011).

entre los partidarios de ambas facciones palestinas sino que también ha permitido lanzar una ofensiva diplomática internacional cuyo primer objetivo ha sido la presentación formal de la solicitud de ingreso como miembro de pleno derecho en las Naciones Unidas<sup>(15)</sup>.

Semejante iniciativa, formulada oficialmente por el presidente de la Autoridad Nacional Palestina en su discurso ante la 66.ª Sesión Ordinaria de la Asamblea General, el 22 de septiembre, provocó una doble movilización política: de una parte Israel y Estados Unidos trataron de impedir la presentación de la solicitud de ingreso y, en último extremo, de bloquear su aprobación, lo que hasta ahora se ha conseguido gracias a la oposición de Estados Unidos en el Consejo de Seguridad cuya aprobación es previa a la votación en la Asamblea<sup>(16)</sup>.

Por otro lado algunas grandes potencias como Rusia, contando con el apoyo de numerosos países árabes, africanos y latinoamericanos, apoyan abiertamente la solicitud palestina como una fórmula para forzar el reconocimiento generalizado del Estado de Palestina y con ello la conclusión de las negociaciones con Israel. Entre ambas posiciones y para tratar de evitar un fracaso completo e irreversible de la iniciativa palestina, Francia propuso la concesión del estatus de país observador que tienen concedidos otros estados, como la Santa Sede, lo que supondría un avance sobre el estatus de observador permanente que ya tiene concedido la OLP como movimiento de liberación y no como Estado.

A la iniciativa palestina presentada en la ONU le ha seguido otra solicitud similar formulada esta vez para el ingreso en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y que ya fue aprobada por la Resolución 35 C/74 de la Conferencia General para ser tratada en la 37.ª sesión de dicho órgano. De este modo el 31 de octubre de 2011 se aprobó por 107 votos a favor y catorce en contra el ingreso del Estado de Palestina como miembro de pleno derecho.

La nueva estrategia palestina ha provocado ya tres importantes resultados cuyas consecuencias a medio y largo plazo habrá que evaluar. En primer lugar ha contribuido a la unidad política interna de los palestinos, reforzando la legitimidad institucional de la Autoridad Nacional Palestina y, por tanto, su posición como única interlocutora en el proceso de negociación con Israel.

---

<sup>(15)</sup> El texto de la carta de solicitud dirigida por el presidente Abbas al secretario general de Naciones Unidas puede consultarse en:

<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=S/2011/592&Lang=S>.

El texto del discurso del presidente palestino Mahmoud Abbas puede consultarse en:

<http://www.analisisinternacional.eu/archivo/nuevos/doc217.pdf> (consultado 26/11/2011).

<sup>(16)</sup> El Consejo de Seguridad, en su sesión del 28 de septiembre de 2011, decidió remitir la solicitud de admisión de Palestina al Comité de Admisión, que en su 110.ª sesión no alcanzó un acuerdo sobre el tema, remitiendo su falta de acuerdo al Consejo de Seguridad para su definitiva resolución aunque a fecha de 26 de noviembre de 2011 todavía no lo había abordado.

En segundo término ha provocado un endurecimiento de la política exterior israelí lo que a largo plazo puede debilitar su ya precaria posición política, tanto a escala regional como mundial, alterando el equilibrio en la zona<sup>(17)</sup>.

Finalmente ha obligado a la Administración Obama a decantarse a favor de la posición israelí, lo que constituye un serio revés para la proyección norteamericana entre los países árabes que se había pretendido alejar de la imagen de rechazo generada por la Administración Bush. Se quiera o no admitir oficialmente por las autoridades de Washington, lo cierto es que las últimas decisiones en apoyo de Israel, como la de retirar la aportación presupuestaria a la UNESCO, además de dificultar las iniciativas diplomáticas que desde el Departamento de Estado se están impulsando para mantener la influencia en los nuevos Gobiernos árabes que están surgiendo de las transiciones en Túnez, Egipto, Libia o Yemen, tendrá repercusiones en los planes de retirada de las tropas de Irak y Afganistán al dificultar el entendimiento con aquellos países fronterizos cuya colaboración resulta necesaria para la estabilidad interna de ambos estados.

#### ■ El conflicto con Irán

Otro de los conflictos que se encuentra en evolución hacia una escalada militar es el que afecta a Irán y el desarrollo de su programa nuclear. El reciente informe hecho público por la Agencia Internacional de Energía Atómica el pasado 8 de noviembre de 2011 contiene un amplio anexo sobre las «Posibles dimensiones militares del programa nuclear iraní» que ha provocado preocupación no solo en las cancillerías occidentales sino también de otros países de la región como Israel junto con las protestas del Gobierno de Teherán. Las declaraciones del ministro de Defensa israelí Ehud Barak, en las que afirmaba que su país está preparado para llevar a cabo un ataque militar contra las instalaciones nucleares iraníes, ha constituido un nuevo elemento de presión política y mediática sobre el Gobierno de Ahmadineyad y constituye la base sobre la que se adoptarán nuevas sanciones internacionales contra el régimen iraní<sup>(18)</sup>.

El conflicto entró una nueva fase cuando se desencadenaron las protestas populares el 13 de junio de 2009, tras conocerse los resultados de las elecciones presidenciales celebradas el día anterior y que dieron de nuevo la victoria a Mahmoud Ahmadineyad. Fueron las primeras revueltas populares en un país

---

<sup>(17)</sup> La creciente influencia que está adquiriendo Turquía entre los países árabes de Oriente Próximo y norte de África junto con la intensa remilitarización que está llevando a cabo Arabia Saudí están acentuando el aislamiento de Israel, además de socavar su posición y credibilidad como potencia hegemónica militar en la región.

<sup>(18)</sup> El documento puede verse en: <http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaearan/bog112011-65.pdf> (consultado 26/11/2011).

Sobre las sanciones contra Irán, véase la Resolución 1929 (2010) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobada el 9 de junio de 2010.

[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1929%20\(2010\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1929%20(2010)) (consultado 26/11/2011).

musulmán que antecedieron en casi dos años a las que convulsionaron a los países del Magreb y del Machrek durante 2011. El régimen teocrático iraní las reprimió violentamente, pero los hechos demostraron la existencia de un movimiento de resistencia popular en las grandes ciudades que, aunque de modo latente, sigue vivo en la actualidad.

En mayo de 2011 se alcanzó un acuerdo entre Irán y Turquía, con la mediación de Brasil, para que el programa nuclear iraní pudiese proseguir bajo un control internacional indirecto. Este acuerdo resultaba tan revelador por lo que recogía explícitamente como por lo que omitía y, desde luego, no satisfizo las expectativas de las potencias occidentales (Estados Unidos y la Unión Europea) pero tampoco las de Rusia y China<sup>(19)</sup>.

Las dos cuestiones importantes suscitadas por dicho acuerdo eran: a) saber si el paso dado por el régimen iraní era el primero de un camino que llevaría a medio plazo a someterse al procedimiento de inspecciones de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) para garantizar el carácter exclusivamente civil del programa nuclear, y b) cuál debía ser la respuesta de la comunidad internacional si, por el contrario, se trataba de una nueva iniciativa del régimen teocrático iraní con la finalidad de evitar las sanciones del Consejo de Seguridad y ganar más tiempo para el desarrollo de su programa de nuclearización militar.

En el primero de ambos supuestos, la vía diplomática se convertiría en el principal instrumento para limitar el desarrollo de la capacidad nuclear iraní y garantizar sus aplicaciones al terreno civil que, debidamente reforzado con las inspecciones técnicas, abriría el camino para la progresiva restauración de la confianza mínima necesaria para descartar cualquier iniciativa militar.

Por el contrario, el empeño iraní por ignorar la decisión política de las grandes potencias mundiales despejaría el escenario para una intervención militar, unilateral (Israel) o conjunta (internacional con participación israelí), cuyo objetivo estratégico sería destruir o paralizar al máximo posible las instalaciones nucleares iraníes. Dadas las características y dispersión de los centros nucleares, semejante intervención militar solo provocaría un importante retraso en el desarrollo del programa nuclear y no su total y definitiva parálisis, pero dejaría bien patente al Gobierno de Teherán su vulnerabilidad ante las represalias internacionales directas<sup>(20)</sup>.

La importancia del reciente informe de la Agencia Internacional de Energía Atómica radica precisamente en el aval que concede a la tesis de que el

<sup>(19)</sup> El texto del acuerdo en: <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/iran/2010/iran-100517-irna07.htm> (consultado 26/11/2011).

<sup>(20)</sup> SALAMA, Sammy; RUSTE, Karen, *A preemptive attack on Iran's nuclear facilities: possible consequences*. James Martin Center for Nonproliferation Studies (12 de agosto de 2004). <http://cns.miis.edu/stories/040812.htm> (consultado 26/11/2011).

Gobierno iraní pretende disponer de la capacidad nuclear con fines militares, lo que unido a las evidencias de la disponibilidad de misiles de alcance intermedio como el Shahab 3 explicaría la reacción inmediata del Gobierno israelí.

Una intervención militar en Irán sería compleja, arriesgada y costosa, además de provocar unos efectos regionales y mundiales que deberían ser, en la medida de lo posible, evaluados y prevenidos de forma anticipada. Tales efectos se pueden catalogar en tres categorías: políticos, de seguridad y económicos.

A nivel político, la acción militar contra el programa nuclear iraní provocaría una grave crisis interior de la que, muy probablemente, surgiría una reacción popular que fortalecería el régimen teocrático y aumentaría la represión contra los grupos opositores, arruinando así el proceso de cambio iniciado tras las últimas elecciones. Además radicalizaría todavía más la política exterior iraní con el consiguiente apoyo a los grupos del terrorismo yihadista, lo que desestabilizaría aún más la situación en Afganistán e Irak.

No obstante, la evidencia sobre la vulnerabilidad militar del régimen iraní y el efecto disuasorio para otros candidatos a la nuclearización incontrolada, especialmente de grupos terroristas islamistas, podrían ser considerados objetivos adicionales suficientemente importantes para asumir el riesgo de una inestabilidad regional calculada. En este contexto, no es descartable un realineamiento político con las tesis occidentales de algunos países de Oriente Medio, como Arabia Saudí, que observa con preocupación la potencial amenaza nuclear iraní. Sin duda uno de los principales efectos de un ataque militar, especialmente si se realiza unilateralmente por Israel, se produciría en las relaciones con los palestinos que, como ya se ha señalado, se encuentran en un punto de creciente tensión.

Tampoco se pueden ignorar los efectos de tensión política y diplomática que semejante intervención militar podría tener en las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea, de una parte, y Rusia y China de otra. Tales efectos se podrían limitar sustancialmente con una previa información y unas adecuadas gestiones diplomáticas ante ambas potencias sobre la naturaleza, fines y alcance de la intervención militar. En caso contrario podrían tener devastadores consecuencias para iniciativas de tan largo alcance como el desarrollo del sistema antimisiles o las negociaciones con Corea del Norte.

En el ámbito de la seguridad y más allá del inmediato impacto que tendría en la actividad del terrorismo yihadista, los principales riesgos están asociados a dos posibles escenarios: el fracaso de la intervención militar o la respuesta iraní mediante una escalada bélica en Irak y Afganistán. El primero de ambos escenarios nos lo recuerda el fracaso, en abril de 1980, de la operación de rescate de los diplomáticos norteamericanos secuestrados en la Embajada de Teherán (*Rescue mission report 1980*).

---

Para evaluar adecuadamente los efectos que tendría un fracaso de la acción militar habría que distinguir entre una operación exclusivamente aérea, como la realizada en el ataque israelí a la central iraquí de Osirak en 1981, y una intervención combinada aire-tierra con el empleo de grupos de operaciones especiales. La ventaja estratégica de la intervención aérea, que podría incluir el empleo de misiles de alcance intermedio, es que reduciría el número de bajas y la probabilidad de toma de prisioneros de las fuerzas atacantes, evitando su explotación política y propagandística por el régimen iraní con el demoledor impacto que causaría en las opiniones públicas occidentales. El principal inconveniente es que, considerando que algunas de las instalaciones nucleares más importantes, como la de Qom, son subterráneas sería muy difícil provocar daños que retrasasen de un modo significativo el programa nuclear. En el caso de una intervención combinada con fuerzas terrestres las consecuencias, obviamente, serían las contrarias.

En todo caso no se debería subestimar la probabilidad de que el régimen de Ahmadineyad reaccionase al ataque, sobre todo si este solo tiene un éxito muy limitado, mediante una escalada bélica en la región cuyos primeros objetivos serían la movilización de la población chiita de Irak y el apoyo a la guerrilla en las provincias fronterizas de Afganistán, sin descartar una represalia directa sobre Israel con misiles de alcance intermedio. Ambas consecuencias introducirían un escenario de inseguridad regional que no solo afectaría a las tropas occidentales desplegadas en estos países, sino que también podría alterar la distribución del poder militar en la zona.

Finalmente, el desarrollo de una acción militar tendría también importantes consecuencias económicas. En efecto, Irán constituye una potencia petrolífera mundial. De acuerdo con las estadísticas oficiales de 2010, disponía de unas reservas estimadas en 151.000 millones de barriles, lo que representaba el 12,7% del total de las reservas de la OPEP, y gozaba de una capacidad de refino de 1,7 millones de barriles/día equivalente a las capacidades de Irak y Kuwait juntas<sup>(21)</sup>.

Con estos datos, resulta evidente que una intervención militar, incluso la expectativa de su ejecución inmediata, tendría un impacto directo en el mercado mundial de productos petrolíferos disparando sus precios por el efecto combinado del aumento de las reservas estratégicas, tanto de los países consumidores como de las grandes empresas distribuidoras y de las operaciones especulativas que se desatarían. Todo ello podría verse agravado si los Gobiernos de algunos otros grandes productores, como Venezuela o Arabia Saudí, adoptasen medidas de represalia energética contra los países que interviniesen o apoyasen la acción militar.

Semejante escenario de restricciones en el abastecimiento petrolífero y de aumento incontrolado de los precios provocaría una grave recesión económica

---

<sup>(21)</sup> Datos obtenidos de OPEC. *Annual Statistical Bulletin 2010/2011*, p. 39. Acceso en línea: [http://www.opec.org/opec\\_web/static\\_files\\_project/media/downloads/publications/ASB2010\\_2011.pdf](http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2010_2011.pdf) (consultado 26/11/2011).

que agravaría, hasta límites difíciles de estimar, la situación de crisis que experimentan las economías más desarrolladas y emergentes. En efecto, Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, la India o China verían arruinadas sus capacidades de crecimiento económico y desarrollo en un período entre cinco y diez años dependiendo de la duración del embargo petrolífero.

Por otra parte y teniendo presente que el dólar sigue siendo la moneda de reserva utilizada en el mercado del petróleo, una crisis de abastecimiento energético y de alza de los precios del crudo revalorizaría el tipo de cambio del dólar respecto del euro y otras monedas de reserva. Con ello Estados Unidos obtendría una mayor capacidad de endeudamiento financiero pero perjudicaría seriamente su balanza comercial dificultando todavía más su recuperación económica.

Sin duda estos efectos económicos son los que más pueden pesar a la hora de tomar la decisión sobre el momento y el modo de llevar a cabo una intervención militar contra Irán. No resulta probable que Estados Unidos apoye o colabore con una operación de esta naturaleza mientras no haya consolidado su proceso de recuperación económica, se hayan estabilizado los mercados financieros internacionales y, además, haya acumulado unas reservas adicionales de crudo para hacer frente a las restricciones que podrían desencadenarse.

Las conclusiones que se desprenden resultan bastante claras. En primer término para inducir al régimen iraní a aceptar a corto plazo un sistema internacional de control sobre su programa nuclear, la vía de la diplomacia apoyada por un régimen creciente de sanciones será la opción seguida por Estados Unidos y el resto de las potencias occidentales. No obstante, como el tiempo opera a favor de la irreversibilidad de la nuclearización de Irán, el fracaso total o parcial de la vía diplomática obligaría a medio plazo, es decir en un período no mucho mayor de un par de años, a recurrir a la intervención militar. Dicha intervención sería realizada muy probablemente por Israel con el apoyo y la colaboración de Estados Unidos junto con la aquiescencia de las restantes grandes potencias. La firme voluntad de la Administración Obama de alcanzar avances significativos en el desarme nuclear estratégico y evitar la proliferación nuclear, especialmente por regímenes considerados enemigos o poco fiables, avalan más que cualquier otro argumento esta estrategia.

### ■ El conflicto en Irak

Un tercer conflicto que se encuentra en pleno proceso de transformación es el de Irak. La declaración del presidente Obama del 31 de agosto de 2011 en la que anunciaba el fin de la misión de las tropas norteamericanas establecidas en Irak y su retirada antes de concluir el año abrían un nuevo escenario en la situación interna de este país<sup>(22)</sup>.

---

<sup>(22)</sup> *Remarks by the President in address to the nation on the end of combat operations in Iraq.* Véase el texto en: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/08/31/remarks-president-address-nation-end-combat-operations-iraq> (consultado 27/11/2011).

En efecto, a pesar del despliegue de las tropas norteamericanas y de los avances alcanzados en el proceso de consolidación política del nuevo régimen iraquí, la realidad del país está todavía muy lejos de haber alcanzado la seguridad y el orden público necesarios para consolidar la paz en el país y permitir la recuperación económica y la convivencia social. De acuerdo con los datos de la organización no gubernamental Islam: the Religion of Peace, a lo largo del año y hasta el 31 de octubre se habían cometido 390 actos terroristas, la mayoría de los cuales se realizaron con bombas en centros públicos y mercados<sup>(23)</sup>.

Las elecciones al Parlamento, celebradas el 7 de marzo de 2010, demostraron un ascenso del voto islamista en detrimento del voto nacionalista. El triunfo de los principales partidos suníes (Alianza Nacional Iraquí y la Coalición del Estado de Derecho) que conjuntamente representan una mayoría de 180 escaños de los 325 que conforman el Consejo de Representantes de Irak supuso un cambio sustancial respecto de la composición parlamentaria surgida de las elecciones de 2005 en las que el partido nacionalista (Movimiento Nacional Iraquí) alcanzó 128 escaños de un total de 275.

El resultado de las urnas impuso un nuevo reparto de poder y aunque Nuri al Maliki ha sido elegido primer ministro se ha visto obligado a mantener el entendimiento político con Iyad Allawi, líder de la Alianza Nacional Iraquí, y con la Coalición de Bloques Kurdos que controla 57 escaños. El nuevo Gobierno se ha constituido con una plural composición de suníes, nacionalistas y kurdos que, si bien garantiza una amplia representatividad de los diversos clanes, etnias y grupos religiosos del país, ha obligado a crear una macroestructura institucional con 47 ministerios que dificulta la adopción de decisiones y mantiene la fragmentación política y administrativa del país.

En las condiciones de violencia e inseguridad ciudadana que imperan en el país y la falta de cohesión política interna que aqueja a las principales instituciones del Estado, no resulta exagerado suponer que tras la retirada de las tropas norteamericanas asistamos a una escalada de la violencia y los enfrentamientos político-religiosos pongan en serio riesgo la estabilidad interna de Irak. Un escenario que de producirse añadiría incertidumbres y riesgos en la ya convulsa región de Oriente Medio.

#### ■ **El resurgimiento de la violencia guerrillera kurda en Turquía**

Paradójicamente una de las primeras consecuencias de la consolidación de la autonomía del Kurdistán iraquí y del éxito electoral de los candidatos kurdos en las pasadas elecciones al Parlamento turco del 12 de junio de 2011 ha sido el resurgimiento de las movilizaciones políticas kurdas y los ataques de la

---

<sup>(23)</sup> Véase la relación de atentados en el sitio web Islam: the religion of peace <http://www.thereligionofpeace.com/attacks-2011.htm> (consultado 27/11/2011).

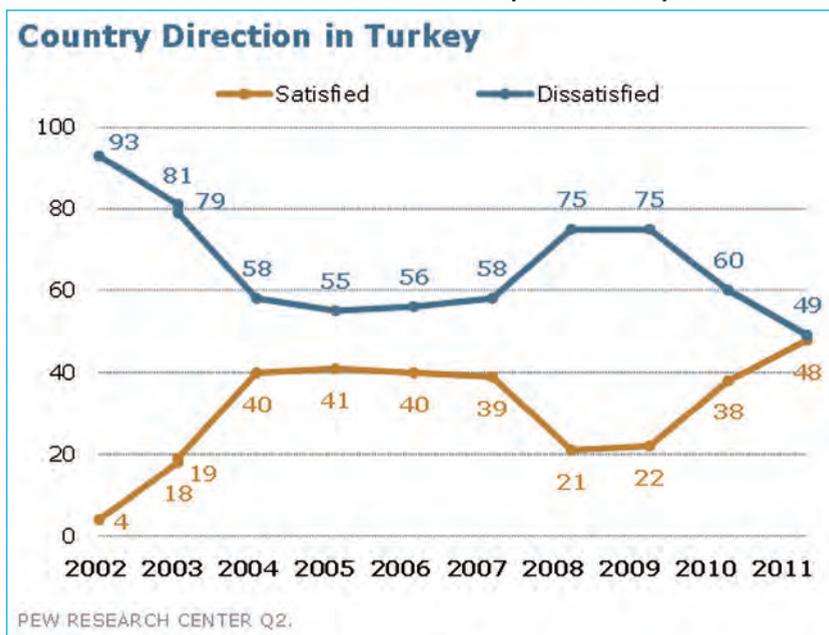
guerrilla del PKK (Partido de los Trabajadores Kurdos) a las Fuerzas Armadas turcas durante el presente año.

Esta nueva dinámica de conflictividad responde a la concurrencia de varias importantes tendencias que, previsiblemente, marcarán la seguridad interna de Turquía durante los próximos meses. De una parte el desarrollo de la autonomía política del Kurdistán del Sur (Irak) se corresponde con una creciente cooperación económica y comercial con Turquía, lo que unido a la consolidación electoral y parlamentaria de los partidos del Kurdistán del Norte (Turquía) ha provocado el renacimiento de la vieja aspiración a un Estado independiente.

Por otro lado, el creciente arraigo del islamismo moderado en la sociedad turca ha propiciado la reelección del primer ministro Recep Tayyip Erdogan y su partido Justicia y Desarrollo que obtuvo una mayoría absoluta de 327 escaños sobre un total de 550. Ello le ha permitido al primer ministro seguir adelante con sus planes de reforma de las Fuerzas Armadas turcas que ya había iniciado dos años antes (véase gráfico 1)<sup>(24)</sup>.

Desde luego la actual configuración del ejército turco, el segundo más numeroso en la OTAN tras el norteamericano, con más de 600.000 hombres

Gráfico 1: Grado de satisfacción con la dirección política de Turquía



<sup>(24)</sup> Pew Research Center. *PM Erdogan gets high marks for foreign policy. On eve of elections, a more upbeat mood in Turkey*, (7 de junio de 2011). Véase el informe completo en: <http://www.pewglobal.org/files/2011/06/Pew-Global-Attitudes-Turkey-Report-FINAL-June-7-2011.pdf> (consultado 28/11/2011).

en 2008, un coste estimado en 2005 de 46.600 millones de dólares (5,3% del PIB) y un sistema de recluta obligatoria, requiere una reforma en su organización y operatividad para adecuarlo a los ejércitos profesionales de las potencias occidentales con las que mantiene su alianza. Además las omnímodas competencias heredadas de la etapa de Kemal Atatürk, le han permitido interferir en la vida política turca mediante sucesivos golpes de Estado orientados a impedir la islamización del Estado, aunque ello constituye un obstáculo para la democratización política del país y, desde luego, para consolidar un Estado de derecho garante de las libertades y derechos civiles, condición imprescindible para que la solicitud de adhesión a la Unión Europea pueda prosperar.

La reforma constitucional aprobada en referéndum el 12 de septiembre de 2010 con un 57,8%, establece un sometimiento de las FF.AA. turcas al poder político y al control de los tribunales civiles, acabando de este modo con la amplia libertad que ha mantenido el Ejército<sup>(25)</sup>. Las dimisiones de la Junta de Comandantes en Jefe de los tres Ejércitos y del jefe de la Junta, Gral. Kösener, el pasado 19 de julio de 2011 tras conocerse los resultados de las elecciones, demuestra el grado de enfrentamiento interno que impera entre el poder ejecutivo y un sector de la alta oficialidad de las FF.AA. turcas; pero va más allá.

Los juicios iniciados contra los oficiales que participaron en el intento golpista de 2003 contra el propio Erdogan constituyen el inicio de un proceso de depuración dentro las FF.AA. que está contribuyendo a su parcial desorganización y mermando sensiblemente su operatividad, especialmente en las guarniciones fronterizas, ofreciendo oportunidades para las operaciones guerrilleras del PKK como la que ocurrió el 19 de octubre de 2011 en la frontera con Irak en la que murieron al menos 24 soldados turcos y otros 18 fueron heridos.

Finalmente, parece que tanto Siria como Irán están apoyando activamente la recuperación guerrillera del PKK como una fórmula eficaz para debilitar la creciente hegemonía regional de Turquía, reforzada al amparo de las revueltas populares árabes al convertirse el *modelo turco* de democracia con islamismo moderado en un referente para los procesos de transición en Túnez, Libia y Egipto.

Es previsible que durante los próximos meses la tensión entre la guerrilla kurda y el ejército turco aumente, lo que provocaría una inestabilidad en las regiones fronterizas con Irak que vendría a añadirse al éxodo de refugiados sirios que se están concentrando en la frontera como resultado de la brutal represión que está llevando a cabo el régimen sirio de Bashar al Assad. Todo ello dibuja un

---

<sup>(25)</sup> BARKEY, Henri; KADIOGLU, Direnç, *The Turkish Constitution and the Kurdish question*. Carnegie Endowment for International Peace (5 de agosto de 2011). Véase en: <http://carnegieendowment.org/2011/08/01/turkish-constitution-and-kurdish-question/4el4#> (consultado 28/11/2011).

escenario de obstáculos para que el primer ministro Erdogan pueda concluir su proceso de reforma de las FF.AA. y, sin duda, contribuirá a acentuar la división político-religiosa en la que ya se encuentra sumido el país.

## ■ LOS CONFLICTOS LATENTES

### ■ El conflicto del Sáhara Occidental y las relaciones argelino-marroquíes

Junto a los conflictos armados y los conflictos que pueden escalar hacia la guerra abierta, conviene no ignorar aquellos conflictos que sin generar todavía una violencia directa acumulan un grado de tensión política interna y gozan de un nivel de inestabilidad capaces de provocar un estallido de violencia popular o el desarrollo de una dinámica terrorista como consecuencia de un incidente menor. Entre ellos destaca el caso del conflicto en el Sáhara Occidental.

La situación del Sáhara Occidental se mantiene estancada desde que se concluyeron las hostilidades entre el Frente Polisario y las tropas marroquíes en 1988 y se consolidó una situación de no beligerancia, destinada a facilitar la celebración de un referéndum en 1992 que debía supervisar la Misión de las Naciones Unidas para la Realización del Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO), establecida por la Resolución 690 del Consejo de Seguridad aprobada el 29 de abril de 1991<sup>(26)</sup>.

La ocupación por Marruecos de la parte central y occidental del territorio saharauí y de sus principales ciudades, incluido El Aaiún, así como de las importantes minas de fosfato de Bucraa, quedó consolidada con la construcción de un muro fronterizo que provocó un importante movimiento de refugiados hacia los territorios saharauíes orientales y las zonas fronterizas de Argelia, especialmente en Tinduf, ya que este país había apoyado al Frente Polisario desde los años de la colonización española. El conflicto saharauí-marroquí pasó así a internacionalizarse incorporándose a la rivalidad entre Marruecos y Argelia.

Los diversos intentos de Naciones Unidas y la comunidad internacional por resolver pacíficamente este conflicto han fracasado sistemáticamente ante la imposibilidad de conciliar las demandas de la República Árabe Saharaí Democrática (RASD), constituida el 27 de febrero de 1976, y las pretensiones nacionales de anexión territorial que mantiene Marruecos. La recurrente tensión entre la oposición saharauí y las guarniciones marroquíes asentadas en las principales ciudades unida al transcurso del tiempo ha creado las condiciones idóneas para el estallido de una violencia cada vez más difícil de controlar por las autoridades de la RASD.

---

<sup>(26)</sup> Resolución 690(1991) de 29 de abril de 1991. Véase el texto en: [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/RES/690%20\(1991\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/RES/690%20(1991)&Lang=S&Area=RESOLUTION) (consultado 28/11/2011).

El 8 de noviembre de 2010 se desataron los enfrentamientos cuando el Ejército desmanteló un campamento de saharauis creado en los alrededores de El Aaiún para protestar por la ocupación marroquí. Este suceso, que antecedió a las revueltas de Túnez y Egipto, puso en evidencia la precaria estabilidad interna del Sáhara Occidental, agravada una semana más tarde por el conflicto entre Marruecos y España por la expulsión por las autoridades marroquíes de la disidente saharauí Aminetu Haidar y la oposición del Gobierno español para concederle asilo político. Aunque ambos sucesos no impidieron la celebración de la quinta ronda de negociaciones saharauí-marroquí celebrada entre el 16 y el 18 de diciembre de ese mismo año, evidentemente contribuyeron de forma decisiva a su fracaso.

Una de las principales consecuencias del actual *impasse* en las relaciones entre marroquíes y saharauis está siendo la radicalización de la joven generación que forma parte del Frente Polisario y que, habiendo nacido en los campos de refugiados establecidos en Argelia, asisten con desesperación al abandono de su causa por parte de la comunidad internacional y de Naciones Unidas. Esta radicalización está propiciando la idea de una vuelta a la guerra como medio para imponer la independencia o alternativamente la celebración del referéndum de autodeterminación.

A este riesgo creciente ha venido a sumarse en los últimos meses la constatación de una penetración del radicalismo islámico yihadista propiciado por el grupo terrorista de Al Qaeda del Magreb Islámico, tal y como se ha demostrado por el reciente secuestro de dos cooperantes españoles y una italiana que operaban en el campamento de Tinduf<sup>(27)</sup>.

La inestabilidad reinante en las ciudades saharauis, unida a la creciente tensión en los campamentos de refugiados, puede desencadenar un estallido de violencia popular si la presión que están ejerciendo los grupos de oposición al régimen de Mohamed VI, tanto los sectores más democráticos como el islamismo radical, generan en algún momento la espiral de acción-represión que ya ha ocurrido en otros países del norte de África.

La reforma constitucional aprobada en referéndum el 1 de julio de 2011 y que ha constituido el marco jurídico-político para la celebración de las elecciones generales del 25 de noviembre en las que el partido islamista moderado Justicia y Desarrollo ha obtenido 107 de los 395 escaños que le permiten la formación de un nuevo Gobierno, no constituyen una garantía de continuidad

---

<sup>(27)</sup> Dadas las circunstancias y autoría del secuestro de dos cooperantes españoles, Ainhoa Fernández de Rincón y Enric Gonyales, y una italiana, Rosella Urru, el 22 de octubre de 2011, se hace muy probable la hipótesis de que los autores materiales del secuestro contasen con información sobre el lugar y hábitos de conducta de los cooperantes que solo pudo proceder de personas del entorno próximo en el que trabajaban y vivían. Análogamente, su traslado hasta el territorio de Mali tuvo que contar con una cierta infraestructura de apoyo logístico que dificultase su detección.

del régimen. La escasa participación electoral, tan solo un 45% del censo, y la diversidad de partidos con representación parlamentaria se suman al deterioro de las condiciones socioeconómicas que viene experimentando el país durante los últimos años, para hacer probable el escenario de una crisis política del régimen en cualquier momento. Si ello se produjera, la seguridad de las ciudades de Ceuta y Melilla se vería directamente afectada, habida cuenta de las importantes vinculaciones familiares y sociales que tiene una parte de sus habitantes con la población marroquí de las zonas fronterizas.

## ■ LA SITUACIÓN POLÍTICA Y ESTRATÉGICA DE RUSIA EN RELACIÓN CON EL MUNDO MUSULMÁN

Las relaciones de Rusia con los países musulmanes de su entorno constituye una de las prioridades geoestratégicas de su acción exterior no solo porque una parte significativa de su población, en torno al 15% de sus 138 millones de habitantes, es de esta religión sino porque algunos países fronterizos, como Azerbaiyán o Kazajstán, o que controlan accesos marítimos esenciales para la flota rusa como el mar Negro por Turquía, poseen una población mayoritariamente islámica.

122

Por otra parte, el Mediterráneo y el Atlántico Norte han sido áreas marítimas de importancia estratégica para garantizar la proyección internacional, tanto militar como mercantil, de Rusia por lo que su política de alianzas con países ribereños de estas áreas marítimas constituyó uno de los ejes de la política exterior soviética durante la etapa de la bipolaridad.

En consecuencia, la evaluación de la política y la estrategia de Moscú respecto de los países islámicos debe realizarse teniendo bien presente la relación entre estas tres áreas: repúblicas federadas en el interior, países fronterizos y zonas vitales para la proyección mundial del poder ruso.

En relación con la primera de ellas, las autoridades rusas enfrentan una realidad de conflictividad violenta en sus repúblicas islámicas del Cáucaso Norte, especialmente en Chechenia pero también en Daguestán e Ingusetia. En efecto, las dos guerras contra la insurgencia guerrillera chechena han dejado una profunda huella en el alma colectiva del pueblo ruso, que alimenta una percepción de amenaza del pueblo checheno que se ha agudizado como consecuencia de las actividades de terrorismo indiscriminado practicadas por los grupos independentistas en la propia capital.

Los atentados del 23 al 26 de octubre de 2002 que provocaron la muerte de 129 rehenes y 41 terroristas chechenos en el asalto al teatro Moscú por las tropas rusas, el secuestro entre el 1 y el 3 de septiembre de 2004 de alumnos,

---

padres y profesores de la escuela de Beslan, suceso en el que murieron 331 rehenes en su mayoría alumnos, así como la explosión de una bomba el 27 de noviembre de 2009 en el tren de alta velocidad entre Moscú y San Petersburgo, atentado que provocó veinte muertos y cien heridos, constituyen tres ejemplos significativos de la actividad terrorista chechena.

Aunque en términos estratégicos la segunda guerra de Chechenia logró dismantelar las bases y la capacidad operativa de la guerrilla chechena, su transformación hacia la violencia terrorista indiscriminada ha mantenido un elevado nivel de inseguridad y violencia en las repúblicas caucásicas.

De acuerdo con los datos disponibles durante el año 2011 y hasta finales de noviembre, se habían cometido 66 atentados terroristas en Rusia, la mayoría de ellos en la República Federada de Daguestán, aunque los más graves fueron los realizados el 24 de enero de 2011 en el aeropuerto moscovita de Domodédovo, causando la muerte de 35 personas y 130 heridos, junto con el provocado en Grozni, el pasado 3 de agosto, en el que murieron nueve personas y 22 fueron heridas. Todos los casos se debieron a la acción de terroristas suicidas con explosivos.

Por extraño que pueda parecer, la extensión de la mayor parte de las actividades terroristas a la República de Daguestán demuestra la eficacia de la lucha antiterrorista desarrollada durante los últimos años por las fuerzas de seguridad rusas que han logrado dismantelar buena parte de la infraestructura logística y de las bases terroristas en la vecina Chechenia.

La llegada de Putin a la Presidencia rusa en 2012 reforzará el apoyo a Ramzan Kadyrov en su política de recuperación del control territorial de la república chechena, pues no en vano fue el propio Putin el que desencadenó la segunda guerra con el fin de acabar definitivamente con la guerrilla musulmana independentista, y muy probablemente desplegará una amplia ofensiva antiterrorista por parte de las fuerzas de seguridad en Daguestán y en Ingusetia. En la medida en que Moscú vaya reduciendo la violencia terrorista en estas repúblicas podrá también reforzar sus relaciones con Azerbaiyán y Georgia, aunque en este último caso el reconocimiento de las nuevas repúblicas de Abjasia y Osetia del Sur constituyen todavía un obstáculo difícil de superar a corto plazo.

Por lo que atañe a las repúblicas musulmanas fronterizas con Rusia, la política de Moscú ha consistido prioritariamente en mantener una amplia cooperación económica y militar que le concede una apreciable capacidad de influencia en los Gobiernos de Azerbaiyán y de Kazajstán. De las iniciales resistencias de las autoridades azerbaiyanas tras la independencia de la república por los temores al expansionismo ruso, se ha pasado a un entendimiento político con el Kremlin cuyo apoyo a Bakú en el conflicto de Nagorno Karabaj fue decisivo.

---

En la actualidad, la colaboración del Gobierno azerbaiyano resulta crucial para los servicios de inteligencia y de seguridad rusos en su estrategia contra el terrorismo islamista en el Cáucaso.

Las relaciones rusas con Kazajstán han sido tradicionalmente más próximas desde que se incorporó como miembro fundador de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) tras la disolución de la Unión Soviética. Partiendo del hecho de que esta república es la mayor de los países centroasiáticos independizados de la ex-URSS, la base del entendimiento ruso-kazajo descansa en cuatro factores fundamentales: el apoyo político y económico incondicional de Moscú al presidente kazajo Nursultan Nazarbáyev que viene manteniendo un régimen autocrático con democracia formal desde la independencia del país; la colaboración militar entre las fuerzas armadas de ambos países para hacer frente a los conflictos regionales, como la guerra civil en Tayikistán, compensando así el creciente poderío militar de China; la intensa inversión y comercio de Rusia con Kazajstán, principal proveedor de este país, cuya economía, con amplias reservas de petróleo y gas, requiere de importantes infraestructuras productivas para la plena explotación de sus recursos, y, finalmente, el desempeño conjunto ruso-kazajo de una hegemonía regional en Asia Central orientada a impedir una excesiva influencia de China<sup>(28)</sup>.

124

Como se puede apreciar, la colaboración de Rusia con ambas repúblicas le permite asegurar su zona de influencia estratégica tanto en el Cáucaso como en Asia Central al contrarrestar la penetración de otras potencias mundiales, como Estados Unidos en Georgia y la Unión Europea en Asia Central, junto a potencias regionales como China o Irán<sup>(29)</sup>.

En el Mediterráneo, las revueltas árabes de los últimos meses han obligado al Gobierno ruso a tomar posiciones políticas que o bien han perjudicado claramente sus intereses económicos y políticos para evitar un enfrentamiento con las potencias occidentales, como en los casos de Libia y Egipto, o bien ha tratado de mantener su influencia optando por apoyar las políticas aplicadas por regímenes autoritarios, como la represión en el caso de Siria y el programa nuclear de Irán, lo que le ha supuesto asumir un deterioro en sus relaciones con Bruselas y Washington.

Esta contradictoria acción exterior rusa le está ocasionando un creciente aislamiento en los foros internacionales en los que se abordan los problemas que

---

<sup>(28)</sup> La creación de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva y de la Comisión Económica Euroasiática, constituyen ejemplos claros de instrumentos regionales para garantizar la influencia militar y económica de Rusia en Asia Central.

<sup>(29)</sup> En octubre de 2007 la Unión Europea aprobó un nuevo marco de relaciones con las repúblicas de Asia Central: *European Union and Central Asia: strategy for a new partnership*, que de modo similar a la Política Europea de Vecindad pretende intensificar la presencia de la UE en esta región sobre las bases de la seguridad y la estabilidad de las relaciones. Véase el documento: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/EU\\_CtrlAsia\\_EN-RU.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/EU_CtrlAsia_EN-RU.pdf) (consultado 29/11/2011).

aquejan a las regiones mediterráneas (Balcanes, Magreb, Oriente Próximo) que de mantenerse pueden ocasionar un serio debilitamiento de la influencia rusa.

En efecto, el apoyo concedido al régimen sirio de Bashar al Assad, especialmente en el Consejo de Seguridad mediante el bloqueo de los proyectos de resolución presentados por las potencias occidentales, ha deteriorado las relaciones del Kremlin con los países árabes ya que incluso la Liga de Estados Árabes ha condenado y adoptado sanciones contra el régimen sirio por su represión indiscriminada de la población civil.

Tampoco está ayudando a la política exterior del Kremlin la colaboración que viene manteniendo con el régimen autocrático iraní en el desarrollo de su programa nuclear. El asalto a la Embajada del Reino Unido del 29 de noviembre de 2011, en un suceso que recuerda el ocurrido en la Embajada de Estados Unidos en 1979, ha sido rechazado por la comunidad internacional incluido el ministro de Asuntos Exteriores ruso cuya representación en Naciones Unidas ha apoyado la declaración del Consejo de Seguridad en la que se condena la actuación negligente de las autoridades iraníes. La gravedad de este suceso y la obligada reacción de Rusia ponen de manifiesto la necesidad de que las autoridades de Moscú revisen las prioridades de su política exterior en relación con sus aliados en el Mediterráneo, Oriente Próximo y la región del golfo Pérsico, ya que en caso contrario la improvisación seguirá dirigiendo la acción exterior rusa en estas áreas en detrimento de su proyección y credibilidad como potencia mundial.

Este declive regional de la influencia rusa se aprecia más claramente cuando lo contrastamos con la creciente hegemonía turca en la zona del Cáucaso y, lo que es más preocupante desde la perspectiva de Moscú, en algunas repúblicas centroasiáticas como Turkmenistán. Todavía no está claro si la respuesta de los dirigentes rusos al creciente protagonismo regional turco será buscar una aproximación con Ankara, a sabiendas de que no podrán contar con un apoyo diplomático y militar incondicional debido a los vínculos turcos con sus aliados de la OTAN y la decisiva oposición de las Fuerzas Armadas turcas a una cooperación estratégica con Moscú, o si, por el contrario, optará por adoptar iniciativas diplomáticas reactivas destinadas a limitar la influencia de Ankara. Lo que se puede afirmar es que el éxito de la rebelión siria le haría perder su principal aliado en la zona.

Rusia ha perdido la influencia que mantuvo la extinta URSS en Oriente Medio y el Mediterráneo, pero sería ilusorio pensar que se resignará fácilmente a mantener una posición secundaria en ambas regiones a las que considera básicas para su propia seguridad nacional. La única interrogante que todavía permanece abierta es saber si una vez ocupe la presidencia Vladimir Putin buscará el concierto con la Unión Europea y Estados Unidos o, por el contrario,

seguirá apoyándose diplomáticamente en China para aplicar sus decisiones estratégicas en ambas regiones.

## ■ BIBLIOGRAFÍA

BENLI ALTUNISIK, Meliha. «La política exterior de Turquía en el siglo XXI». *Anuario Internacional CIDO 2011* (07/2011), p. 421-426.

CASSINELLO, Emilio (coord.). «La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad». *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de Estrategia*, n.º 144 (enero, 2010), p. 212.

DANNREAUTHER, Roland. «Islamic radicalization in Russia: an assessment». *International Affairs*, vol. 86, n.º 1 (2010), p. 109-126.

HILL, Fiona; TASPINAR, Omer. «Turkey and Russia: axis of the excluded?». *Survival*, vol. 48, n.º 1 (Spring, 2006); p. 81-102.

IZQUIERDO, Ferrán. «Islam político en el siglo XXI». *Revista CIDOB d'fers Internacionals*, n.º 93-94 (04/2011), p. 11-32.

KERR, David. «Central Asian and Russian perspectives on China's strategic emergence». *International Affairs*, vol. 86, n.º 1 (2010), p. 127-152.

LIPMAN, Maria; PETROV, Nikolay. *Russia in 2020. Scenarios for the future*. Washington D.C.; Edit. Carnegie Endowment for International Peace. 2011.

PARSI, Rouzbeh. «Iran in the shadow of the 2009 presidential elections». *Institute for Security Studies. Occasional paper*, n.º 90 (April, 2011), 43.

ROMANO, David. «Iraqi Kurdistan: challenges of autonomy in the wake of US withdrawal». *International Affairs*, vol. 86, n.º 6 (2010), 1345-1359.

RUBIN, Barry. «Iran: The Rise of a Regional Power». *The Middle East Review of International Affairs*, vol. 10, n.º 3 (September 2006). Versión en línea: <http://meria.idc.ac.il/journal/2006/issue3/jv10no3a10.html> (consultado 29/11/2011).

SAAF, Abdallah. «Violence politique et paix dans le monde arabe». *Institut d'Études de Sécurité. Cahiers de Chaillot*, n.º 122 (Octubre, 2010), 202.

SERRA, Narcís (coord.). «Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo». *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de Estrategia*, n.º 137 (11/2007), p. 230.

TRENIN, Dmitri. *Post Imperium*. Washington DC; Edit. Carnegie Endowment for International Peace. 2011.

VASCONCELOS, Alvaro de (edit.). «The Arab democratic wave. How the EU can seize the moment». *Institute for Security Studies. Report*, n.º 9 (March, 2011), 68.



## CAPÍTULO CUARTO

# AFGANISTÁN: HACIA EL FIN DEL CONFLICTO

*Francisco José Berenguer Hernández*

### RESUMEN

Este trabajo no pretende ser una continuación de capítulos anteriores de la misma temática, sino centrarse en los procesos actualmente en marcha, tanto en Afganistán como en Pakistán, así como en la perspectiva regional bajo la influencia de ambos. El conflicto de Afganistán está en el comienzo del fin si no del conflicto, sí de la fase de la intervención internacional liderada por Occidente, mientras que el de Pakistán se sitúa en un nivel de peligrosidad que supera probablemente al de su desdichado vecino, y en el que las relaciones entre el Gobierno pakistaní y el de los Estados Unidos han entrado en una fase de extrema tensión.

### Palabras clave:

**Afganistán, Pakistán, transición, Afpak, terrorismo yihadista, perspectiva regional**

### **ABSTRACT**

This work is not intended as a continuation of earlier chapters of the same subject, but focus on the currently underway processes in both Afghanistan and Pakistan, as well as regional perspective under their influence. The conflict in Afghanistan is perhaps at the beginning of the end, unless at the end of the phase of the Western-led international intervention, while Pakistan is at a so dangerous level that likely exceeds that of its unfortunate neighbor. Moreover the relations between the Pakistani and the United States governments have entered on a phase of extreme tension.

### **Key words:**

**Afghanistan, Pakistan, transition, Afpak, jihadist terrorism, regional perspective**

## ■ INTRODUCCIÓN

El proceso desencadenado por los atentados del 11-S en Estados Unidos, planeados y controlados desde el santuario yihadista en el que el régimen talibán había convertido a Afganistán, parece encaminarse a sus últimos capítulos. La anunciada y ya en marcha retirada paulatina de la gran mayoría de las fuerzas extranjeras del país, principalmente de las norteamericanas, que si todo sigue el plan trazado culminará en el 2014, plantea numerosas incógnitas, pero sobre todo altera sustancialmente el panorama estratégico regional. En esta situación regional tiene y tendrá un notable impacto el conflicto que, paralelamente al afgano y en numerosas ocasiones con mayor virulencia, se desarrolla en Pakistán. Este capítulo intenta dar una visión tanto del estado actual de los acontecimientos como, sobre todo, de la perspectiva que se abre en la región tras la reducción a la mínima expresión anunciada de las tropas occidentales.

Los antecedentes del conflicto en Afganistán y en Pakistán, que no afgano-pakistaní, puesto que aunque íntimamente ligados desde un principio presentan especificidades locales, de ámbito y objetivo, suficientes como para no ser considerados un único conflicto sino dos distintos con grandes interactuaciones mutuas, son bien conocidos y pueden rastrearse hasta tiempos muy remotos.

Mapa 1: Zona de mayoría pastún a ambos lados de la frontera afgano-pakistaní



Además, los más recientes sucesos referidos a Afganistán son muy conocidos y han sido tratados y analizados en numerosos documentos y publicaciones. En consecuencia, el punto de inicio de esta ponencia es el convencimiento por las autoridades de las naciones participantes en el conflicto, y muy principalmente de las estadounidenses, de la necesidad de abandonar la estrategia de presencia masiva de tropas sobre el terreno afgano, sustituyéndola por una modalidad de colaboración con el Gobierno afgano distinta que se analizará en las siguientes páginas.

Sin embargo, no sucede lo mismo con los acontecimientos acaecidos en territorio pakistaní, que al no contar con la participación directa y sobre el terreno de tropas occidentales ha sido tratado, principalmente en los medios, de un modo tangencial por lo que resultan menos conocidos. En la zona comprendida entre ambos países, que conforman el vocablo acuñado por la administración norteamericana AFPAK, se manifiesta una peculiaridad que ha tenido una gran influencia en el desarrollo de ambos países. Se trata de la creación artificial, bajo dominio británico, de una línea fronteriza que dividía los territorios pastunes entre la India británica –posteriormente Pakistán– y el nuevo Estado de Afganistán. Esta frontera, conocida como Línea Durand, es el territorio alrededor del cual se han desarrollado los principales acontecimientos de los conflictos afgano y pakistaní de los últimos años.

## ■ AFGANISTÁN: A AMBOS LADOS DE LA FRONTERA

Evidentemente, tras los atentados de 2011 y las consiguientes investigaciones que rápidamente identificaron a Al Qaeda como autora intelectual y material de los mismos, la polémica decisión adoptada por el presidente Bush –posteriormente, ya que en ese momento suscitó la simpatía y el apoyo de buena parte de la comunidad internacional– de declarar la guerra global al terrorismo internacional, es decir, yihadista, hizo necesaria la participación de un contingente de tropas norteamericanas que en apoyo de la Alianza del Norte consiguieron rápidamente destruir el régimen talibán y sustituirlo por un Gobierno provisional encargado de elaborar una constitución y organizar un calendario electoral.

Este proceso, puramente de naturaleza militar, requirió un número de tropas reducido. Sin embargo la situación del país, tras décadas de continua guerra tanto contra el invasor exterior como interna, exigía hacer algo más por parte de la comunidad internacional. Las carencias endémicas del país, muy significativas en materias tan esenciales como infraestructuras de comunicaciones, sanidad, educación y seguridad, se habían convertido en aún más extremas como consecuencia de los combates y los efectos devastadores de un régimen tan extremista y obtuso como el talibán. El efecto acumulativo de tantos años de inestabilidad puso ante los ojos del mundo un país devastado, empobrecido e incapaz de gobernarse a sí mismo.

---

Al mismo tiempo, al otro lado de la frontera se estaba desarrollando otro capítulo más del afán yihadista por gobernar bajo sus teocráticas reglas territorios y poblaciones. En este sentido el conflicto pakistaní es en gran medida de mayores dimensiones que el desarrollado en territorio afgano, tanto en lo que se refiere a las víctimas causadas como al determinante hecho de que se desarrolla en un país dotado de armamento nuclear y en conflicto con una de las mayores potencias del siglo XXI, que es la India. Pero a los conflictos internos pakistaníes hay que añadir la gran influencia que sobre el teatro afgano han tenido, tienen y tendrán los hechos acontecidos en el lado oriental de esa frontera.

La fundación en 1965 por Nur Mohammad Taraki y Hafizullah Amin del Partido Democrático Popular de Afganistán –comunista prosoviético– introdujo en la vida pública afgana tras la revolución de 1978 una doctrina eminentemente contraria a la tradición nacional, extremadamente religiosa y conservadora. De forma coherente con su ideología, una vez alcanzado el poder Taraki dictó medidas radicales referentes a la distribución de las tierras, el derecho, la condición de la mujer y, en definitiva, todos aquellos aspectos encaminados a transformar un país tan anclado en sus tradiciones en un estado moderno y socialista.

Ante la decidida oposición que encontró en amplios sectores de la sociedad, no dudó en aplicar las medidas represivas más extremas, cifrándose en más de 50.000 el número de víctimas<sup>(1)</sup>. Este fue el inicio de la resistencia afgana, caracterizada en ese momento por su carácter anticomunista y tradicionalista, que estableció en el territorio pakistaní próximo a Afganistán los primeros campos de entrenamiento y que comenzó a reclutar compatriotas que habían huido al vecino país. Desde esos enclaves seguros, una vez entrenados y armados, se infiltraban en Afganistán para luchar contra el régimen comunista de Kabul, en un patrón de comportamiento que se ha mantenido en el tiempo hasta nuestros días, como ha demostrado la oleada de violencia desencadenada sobre objetivos de gran impacto mediático –principalmente en Kabul– del pasado verano de 2011, que ha sido desarrollada fundamentalmente por elementos insurgentes llegados desde Pakistán pocos días antes.

Evidentemente en este modo de proceder era necesaria la connivencia de las autoridades pakistaníes, que veían cumplido así un doble objetivo, ya que mientras favorecían los intereses de su aliado estadounidense en un capítulo más de la Guerra Fría, sobre todo tras la invasión soviética, conseguían al mismo tiempo influir decisivamente en la política interna afgana, objetivo que hoy siguen manteniendo al menos ciertos sectores estatales pakistaníes.

Esta política, enmarcada en gran medida por las necesidades estratégicas de Pakistán en relación con su permanente conflicto con la India, alcanzó su punto álgido con la aparición de los talibanes. Los muyahidines, auténticamente

---

<sup>(1)</sup> EWANS, M. y MARSDEN, P., *Afghanistan: History*. Londres, Europa World en línea.

afganos en su nacionalidad y en su ideario, fueron incapaces de capitalizar la retirada soviética y construir un país en paz. Todo lo contrario, apenas idos los rusos las diferencias que la presencia del común enemigo había conseguido ocultar afloraron inmediatamente, llevando al país a una guerra civil de gran complejidad que sumió a Afganistán en la anarquía. Por ese motivo la llegada de los talibanes fue, no hay que olvidarlo, bienvenida por amplios sectores de la población.

Estos estudiantes islámicos de las madrazas instaladas en territorio pakistaní próximo a la frontera eran un producto de nuevo cuño. Alimentadas por la generación de jóvenes afganos que nacieron o se instalaron en su primera niñez en los campos de refugiados afganos en Pakistán, estas madrazas ofrecían una educación centrada exclusivamente en las doctrinas islamistas, creando un contingente de afganos desconocedores de su propio país e iletrados más allá que las recitaciones memorísticas del Corán. Además, si ya tradicionalmente el concepto de nacionalidad ha sido francamente difuso en todo el cinturón pastún compartido por ambos países, en estos jóvenes estudiantes se diluía aún más, al no haber desarrollado su vida en su país de origen, por lo que su sentimiento nacionalista afgano era en esos momentos incluso más difuso de lo que es habitualmente en el país. En este colectivo vio Pakistán una excelente herramienta para continuar influyendo en su vecino, cayendo de nuevo en la tentación de apoyar a grupos radicales islámicos para servir sus intereses en materia de política exterior.

Tras su derrota militar a manos de la coalición Alianza del Norte-Estados Unidos su retirada al punto de origen era obvia. Del mismo modo, al producirse su progresiva recuperación, con las ventajas tácticas que esta actitud les depara, el tránsito de insurgentes y armas a caballo en la frontera se ha convertido en el modus operandi natural de estas milicias, vinculando así definitivamente el conflicto de Afganistán con la estabilidad a un lado y otro de la frontera con Pakistán.

## ■ PAKISTÁN: UN PROBLEMA DIFERENTE

La existencia de milicias islamistas en Pakistán y su estrecha relación con el Gobierno del país es muy antigua. De hecho procede del mismo origen de la nación tras la partición de la India británica. El nuevo estado movilizó a las conocidas como *lashkar*<sup>(2)</sup> para intentar obligar al Maharaha de Jammu y Cachemira a unir su territorio a Pakistán, ocupando este territorio. Las milicias tribales fueron entonces apoyadas por el ejército regular.

Desde entonces la existencia de estas milicias ha sido una constante, tanto para dilucidar pleitos domésticos como para servir los intereses pakistaníes en el exterior.

---

<sup>(2)</sup> En árabe «milicia tribal irregular».

Sin embargo la eclosión operativa en los noventa del yihadismo internacional, muy anterior en sus fundamentos ideológicos y de carácter más local en décadas anteriores, ha puesto al propio Estado pakistaní también en el punto de mira de muchas de estas milicias. De hecho en la actualidad, a pesar del protagonismo permanente del conflicto de Cachemira en la agenda política pakistaní, el Gobierno reconoce la amenaza yihadista como la mayor amenaza actual a la seguridad de Pakistán. Ciertamente, a pesar de los cambios de Gobierno acaecidos a lo largo del tiempo, la condición de aliado permanente de Estados Unidos, primero en la dinámica de la Guerra Fría y después en la de la Guerra Global contra el Terrorismo, hace que el Estado pakistaní se ajuste a los parámetros de aquellos Gobiernos de países musulmanes a los que el yihadismo califica como impíos y, en consecuencia, objetivo legítimo en su proyecto de establecimiento de un califato mundial.

Esta presión yihadista, inicialmente limitada a las Áreas Tribales Federalmente Administradas (FATA) fronterizas con Afganistán, principalmente en Waziristán, ha ido ampliando su campo de acción, expandiéndose a otras provincias y áreas, tales como Orakzai, Kurram, Bannu o Tank, y más recientemente incluso está presente en el Beluchistán. La consecuencia es el progresivo debilitamiento del poder del Gobierno en la zona, que ha convertido a Pakistán no en un Estado fallido pero sí en uno de una creciente fragilidad, con zonas en las que el control del Estado se ha debilitado hasta el punto de que los territorios del noroeste son en realidad una zona de frontera en la que la Línea Durand es poco más que un trazo teórico en los mapas. La integración de estas áreas y sus poblaciones es muy baja en la realidad nacional del conjunto de Pakistán.

En consecuencia la actuación de las milicias islamistas en Pakistán ha ido evolucionando en las últimas décadas, de modo que a la existencia de milicias toleradas e incluso apoyadas por el Gobierno se ha ido sumando un número creciente de grupos activistas y a veces terroristas, tales como los llamados talibanes pakistaníes, cuyo objetivo es derrocar al Gobierno de la nación y tomar el poder. Para ello no dudan en llevar a cabo avances como los ejecutados en el valle de Swat en el verano de 2007 por los seguidores del clérigo radical Maulana Fazlullah, provocando enfrentamientos de alta intensidad con el Ejército pakistaní, que a pesar de su superioridad material no ha podido impedir el control por las milicias islamistas de zonas cada vez más amplias.

Por tanto, mientras que la tensión en la frontera india y en Cachemira ha ido disminuyendo relativamente –como atestigua el proceso de paz abierto con la India en 2006, a pesar de la suspensión temporal tras los atentados de Lashkar-e Tayiba (LeT) en Bombay– permitiendo el traslado de unos 100.000 efectivos desde la frontera indopakistaní a la afganopakistaní, paralelamente ha aumentado en el noroeste como consecuencia tanto del conflicto en Afganistán como de la propia dinámica insurgente dirigida contra el Estado de Pakistán.

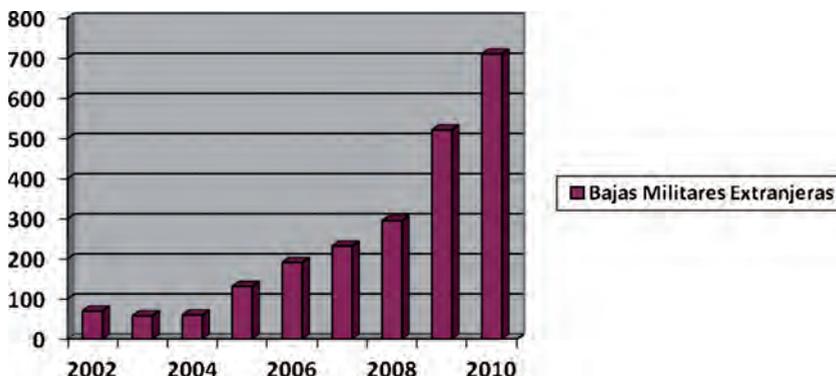
---

## ■ SITUACIÓN ACTUAL EN AFGANISTÁN

### ■ Cómo se ha llegado hasta aquí

Como resulta inevitable en un conflicto lejano y prolongado, no resulta fácil para el conjunto de las poblaciones atisbar las razones de la permanencia de las tropas en tan demandante teatro, con la notable excepción de la opinión pública norteamericana, desgraciadamente bien consciente de los motivos que llevaron a la intervención de sus Fuerzas Armadas. Lo cierto es que a partir de un cierto momento el cansancio de los ciudadanos de buena parte de las naciones con contingentes desplegados en Afganistán ha sido evidente. En esta percepción ha sido de gran peso el paulatino pero constante incremento de las bajas experimentadas por las fuerzas tanto de *Libertad Duradera* como de ISAF, que se puede apreciar en el gráfico siguiente:

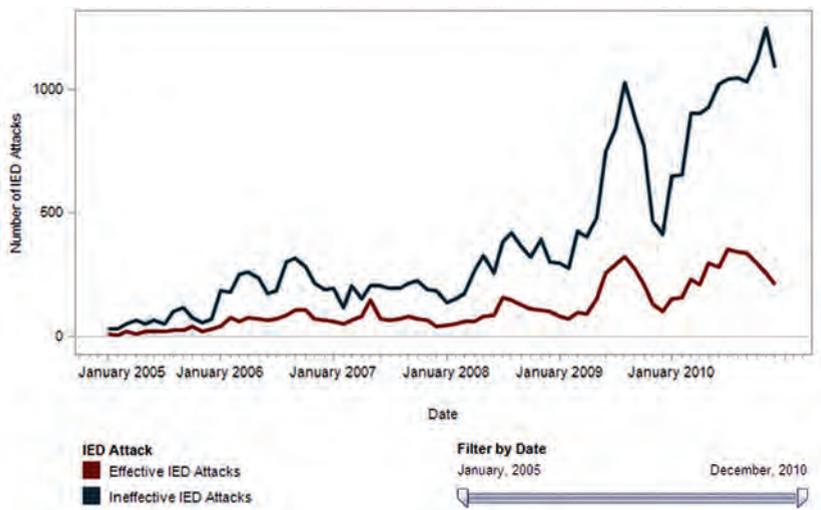
Gráfico 1



A esta visión ha contribuido también una característica inherente al periodismo, que es el superior valor informativo de noticias impactantes referentes a combates, bajas y daños colaterales en comparación con informaciones referentes a los importantes logros alcanzados en el país desde el comienzo de la intervención internacional. Esta realidad ha ocasionado que la opinión pública de los principales países intervinientes tenga una consciencia de la situación peor que lo que la realidad refleja sobre el terreno, circunstancia que han podido comprobar los participantes en la misión al volver a casa.

Pero no es menos cierto que la evolución de la situación de seguridad, sobre todo desde 2006, no ha sido positiva. A pesar de conseguirse la razonable pacificación de buena parte del territorio afgano, los ataques a las tropas, tanto afganas como internacionales, han experimentado un constante aumento, como demuestra el siguiente gráfico referente al uso de dispositivos explosivos improvisados (IED) causantes en buena medida de las bajas antes mostradas.

Gráfico 2: Estadística de los ataques con IED llevados a cabo por la insurgencia<sup>(3)</sup>



Del mismo modo, los gastos ocasionados por la campaña se incrementaban mes tras mes sin que los resultados obtenidos fueran en su conjunto justificación suficiente para tal dispendio. En este aspecto ha sido muy significativo el impacto causado por el informe *The costs of war*<sup>(4)</sup>, que refleja con bastante crudeza los costes causados por la intervención norteamericana en Irak y Afganistán.

Estos costes no se refieren exclusivamente al apartado meramente financiero, de enorme cuantía por otra parte, sino que incluyen aspectos tan sensibles como las bajas sufridas, que en Afganistán se contabilizaban en:

- Fuerzas de seguridad afganas: 8.756.
- Civiles afganos: 11.700.
- Insurgentes: 10.000.
- Periodistas: 18.
- Trabajadores humanitarios: 172<sup>(5)</sup>.

Además de las bajas militares de las fuerzas internacionales expresadas en el gráfico anterior, hay que sumar las decenas de miles de heridos, cientos de miles de desplazados y los ingentes costes sociales sobre todo para los afganos, pero también para las sociedades de los países intervinientes.

Resultaba por consiguiente claro, en una situación de crisis económica y hastío generalizado, que era necesario un cambio de actitud y, en definitiva,

<sup>(3)</sup> Fuente: Human Security Report Project. <http://www.conflictmonitors.org/countries/afghanistan/facts-and-figures/violent-incidents/ied-attacks>.

<sup>(4)</sup> Eisenhower Study Group, junio de 2011.

<sup>(5)</sup> Eisenhower Study Group, *The costs of war*, junio de 2011.

de estrategia que permitiera superar el estancamiento producido, a pesar de los importantes éxitos conseguidos en otros aspectos del apoyo prestado al Gobierno afgano en su esfuerzo por mejorar la gobernanza del país y las condiciones de vida de sus ciudadanos.

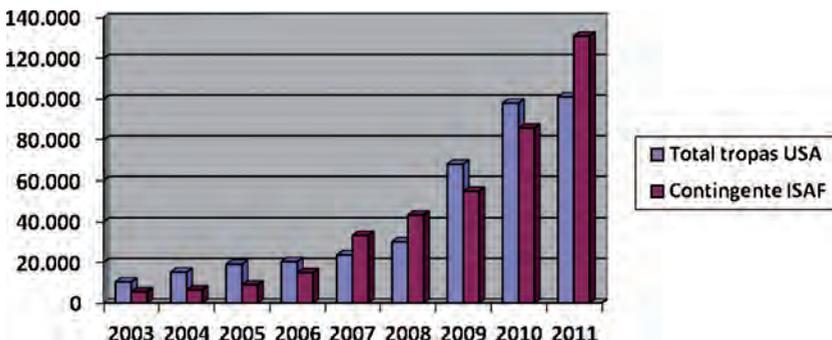
### ■ Cambio de rumbo

La Administración norteamericana planeó a lo largo de 2009 una nueva forma de afrontar el conflicto, buscando conseguir al mismo tiempo los mayores avances posibles contra la insurgencia y establecer un calendario de salida del teatro afgano, tal y como hiciera con anterioridad en lo que respecta a Irak. La nueva estrategia, actualmente en pleno vigor y desarrollo, se apoya en tres iniciativas sinérgicas, junto con iniciativas de menor calado encaminadas a reforzar el efecto de las anteriores.

#### • *La oleada*

Aunque coincidentes en el tiempo y desarrolladas en paralelo, a efectos de sistematización la considerada primera iniciativa ha consistido en un fuerte incremento de los efectivos norteamericanos en Afganistán. También el resto de los aliados fueron urgidos a hacer, a menor escala, otro tanto. La fuerte reducción de los efectivos americanos desplegados en Irak permitió a la Administración Obama redespugar más de 33.000 efectivos, que se unieron a los ya establecidos en el país. Los aliados aportaron no menos de 10.000 soldados adicionales, alcanzando así el mayor número de tropas internacionales desplegadas en Afganistán en 2010 primero y principios de 2011 después. De este modo el número de tropas aliadas presentes en el teatro alcanzó aproximadamente el doble del número de las presentes al iniciarse el mandato del presidente Obama.

**Gráfico 3: Evolución del número de tropas extranjeras en Afganistán<sup>(6)</sup>**



<sup>(6)</sup> Gráfico de producción propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Defensa de Estados Unidos.

El objeto de este importante refuerzo, conocido como *surge*<sup>(7)</sup>, ha sido aumentar la capacidad para llevar a cabo operaciones de gran estilo contra los principales feudos talibanes, en un intento de golpear duro sobre sus combatientes, medios de combate, líderes operativos y moral, contando con unas fuerzas capaces de no solo ejecutar las operaciones planeadas, sino posteriormente mantener una alta presión sobre la insurgencia de la zona, maximizando así los efectos beneficiosos del impulso inicial.

Los escenarios de esta oleada han sido sobre todo los principales bastiones insurgentes del sur y sureste del país, en pleno cinturón pastún. De todas las operaciones han destacado las conocidas como *Moshtarak* y *Hamkan*. La primera de ellas ha sido la mayor operación militar desarrollada tras la derrota de los talibanes a finales de 2001 y algunos de sus datos permiten apreciar la magnitud del empeño.

Iniciada el 13 de febrero de 2010, tuvo como objetivo principal las localidades de Marjah, Lashkar Gah, Nad Ali y Shoval, corazón de la zona productora de opio del sur del país. Con más de 15.000 soldados involucrados participaron en ella cinco brigadas del ANA, una brigada de marines estadounidenses y una brigada ligera británica, con abundante apoyo aéreo, tripulado y no tripulado, y la intervención de diferentes fuerzas especiales dedicadas a abatir a los principales líderes talibanes en la zona. A diferencia de otras operaciones anteriores, meras incursiones de entrada y salida, en la actualidad se mantiene el control y la presión sobre el área, que ha sido así arrebatada a la insurgencia que tenía en ella uno de sus principales focos de arraigo y financiación.

Lo cierto es que esta operación, solo la primera de una larga serie de las realizadas para debilitar decisivamente la presencia talibán en el problemático sur del país, junto con las sucesivas de la citada oleada, ha debilitado a la insurgencia de un modo notable, de tal modo que se aprecian signos de cansancio y desmoralización que presagian la posibilidad de una salida negociada al conflicto.

- *La afganización*

La segunda iniciativa, en modo alguno una novedad, ya que se forman unidades tanto del ANA como de la ANP desde el principio de la presencia internacional en Afganistán, es la intensificación de estos procesos de formación. En estos momentos, iniciada ya la reducción de fuerzas norteamericanas en el teatro, el principal esfuerzo aliado se centra en la conocida como NTM-A<sup>(8)</sup> (Misión OTAN de Entrenamiento en Afganistán). Esta *afganización* del conflicto ha supuesto sucesivos aumentos de las cifras planeadas de efectivos de las

---

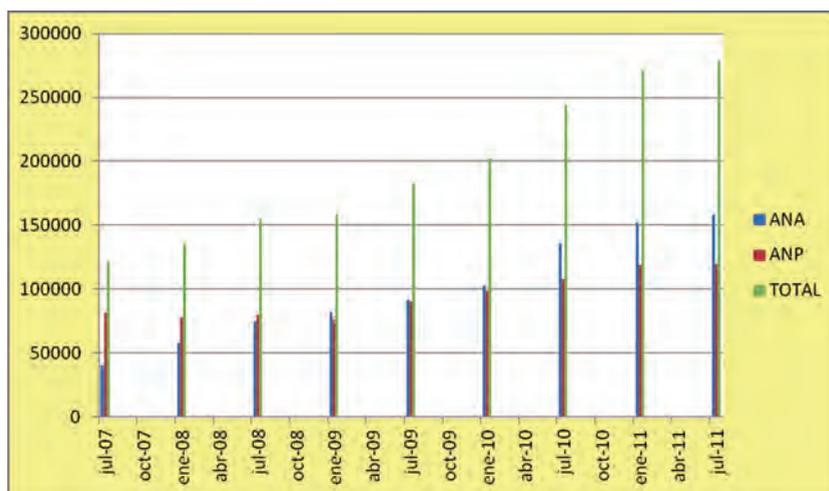
<sup>(7)</sup> Oleada, marejada.

<sup>(8)</sup> NATO Training Mission in Afghanistan.

ANSF<sup>(9)</sup> (fuerzas de seguridad afganas) con el objetivo final de la asunción de la completa responsabilidad de la seguridad en el país a finales de 2014, fecha anunciada por el presidente Obama como la de la finalización de la reducción de tropas norteamericanas en el teatro. Fecha y responsabilidad que, tras numerosas reticencias, ha sido aceptada por el presidente Karzai.

El crecimiento de los efectivos de las ANSF afganas se puede apreciar en el siguiente gráfico<sup>(10)</sup>.

Gráfico 4



En él resulta evidente el rápido crecimiento de los efectivos producto del esfuerzo del programa NTM-A; concretamente, del ANA se espera que alcance los 171.600 efectivos a finales de 2011<sup>(11)</sup>. Sin embargo, la realidad de las ANSF no es tan halagüeña como parece.

Y es que el nivel de pérdidas de las ANSF es muy elevado. Tanto que en estos momentos compromete la consecución de los objetivos de fuerza previstos. Evidentemente, ante el creciente protagonismo de sus tropas en los enfrentamientos con la insurgencia, que en la citada operación *Moshtarak* alcanzó el 60% de los efectivos implicados, la no siempre óptima preparación y la inadecuación de parte de su equipamiento ha hecho que las cifras de heridos y caídos en combate sea considerable, situándose en más de 25.000 las bajas hasta el mes de junio de 2011<sup>(12)</sup>. Desgraciadamente en esta elevada cifra destaca la tasa de pérdidas muy superior de la ANP respecto al ANA, tendencia que continúa como puede observarse en el siguiente gráfico.

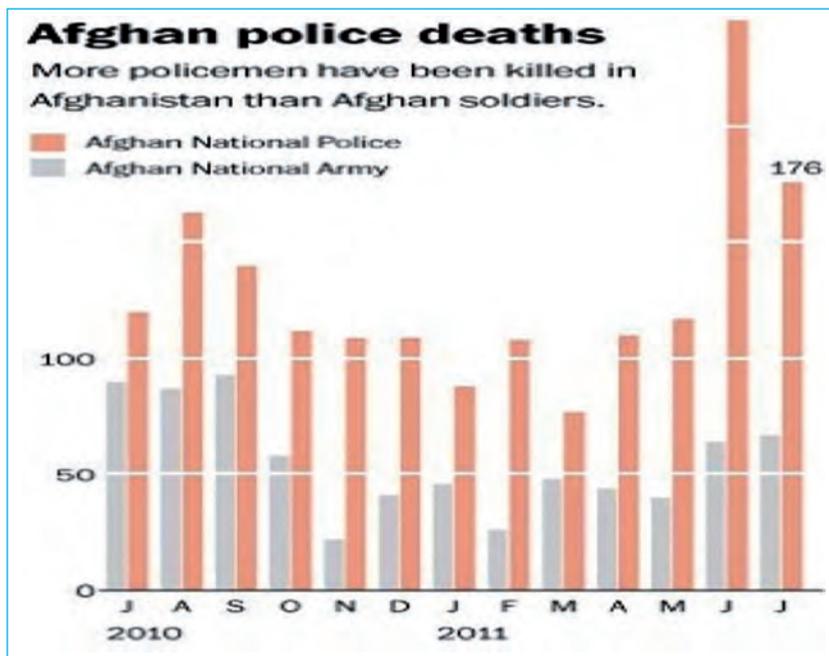
<sup>(9)</sup> *Afghan National Security Forces*, compuestas por el ANA y la ANP.

<sup>(10)</sup> Datos del Departamento de Defensa de Estados Unidos.

<sup>(11)</sup> Datos del Departamento de Defensa de Estados Unidos.

<sup>(12)</sup> *Eisenhower Study Group, The Costs of War*, junio de 2011.

Gráfico 5: Comparación de caídos sufridos por ANA y ANP en los últimos meses<sup>(13)</sup>



Pero un problema mucho mayor desde el punto de vista cuantitativo es el elevado número de deserciones que experimenta el ANA. Desde ese punto de vista la tendencia mostrada en el segundo semestre de 2010, en el que hubo meses con casi 5.000 desertores, se ha incrementado incluso en los seis primeros meses de 2011, en los que casi el 15% de los efectivos del ANA ha desertado.

Además, se encuentran amplias zonas en el país donde la pobreza es muy marcada y por tanto son en teoría excelentes áreas de reclutamiento, en las que el número de jóvenes que ingresan en las ANSF es muy bajo, debido sobre todo a la fuerte presencia talibán en la zona y el consiguiente temor a represalias contra ellos mismos o sus familias.

Debido a que la causas principales de las deserciones se considera que se sitúan en la falta de liderazgo y la corrupción de los cuadros de mando, la falta de responsabilidad del desertor –por deseo expreso del presidente Karzai– y causas endémicas de una sociedad marcadamente rural y pobremente mecanizada. La preocupación por la incidencia de estos datos en la capacidad del Gobierno afgano para hacerse plenamente con la responsabilidad de la seguridad es grande.

<sup>(13)</sup> *The Washington Post*, 31 de agosto de 2011. [http://www.washingtonpost.com/world/middle-east/afghan-police-casualties-soar/2011/08/22/gIQAHxN7qJ\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/middle-east/afghan-police-casualties-soar/2011/08/22/gIQAHxN7qJ_story.html).

- *La pakistanización*

La tercera iniciativa se originó en el convencimiento creciente de que gran parte de la solución del conflicto se encontraba en Pakistán, existiendo una vinculación necesaria entre los acontecimientos acaecidos a un lado u otro de la Línea Durand.

Para lograr una evolución de la situación en Pakistán favorable a los intereses tanto afganos como de la comunidad internacional en Afganistán, Estados Unidos comenzó una campaña de intensificación de sus esfuerzos en Pakistán. Las dos líneas principales de actuación han sido el incremento de las actividades diplomáticas y, sobre todo, el incremento sustancial del apoyo financiero al Gobierno pakistaní en materia de seguridad, por un lado, y el desarrollo de una intensa campaña de acoso y neutralización de los líderes y activistas talibanes y sus aliados mediante el uso de aviones no tripulados (*drones*).

Este traslado de buena parte del esfuerzo al otro lado de la frontera ha devengado importantes dividendos, pero también ha colocado a Estados Unidos y Pakistán en una situación de desencuentro que será comentada más adelante.

## ■ El presente afgano

Hablar de presente afgano en una publicación de estas características constituye en gran medida un ejercicio de optimismo cuando no de temeridad, ya que el flujo de acontecimientos y noticias en aquel teatro es constante en el momento de escribir estas líneas. Sin embargo sí es posible distinguir algunos elementos clave sobre los que orquestar un cuadro forzosamente general que permita entrever la situación del país en estos momentos.

- *La transición*

Conocida en lengua local como *inteqal*, se trata de la herramienta principal que puede hacer posible conjugar los intereses del Gobierno afgano y de las naciones extranjeras intervinientes en el conflicto. Diseñado en paralelo con la NTM-A, con la que se complementa hasta constituir las dos caras de una misma moneda, el proceso de traslado progresivo y por fases de las responsabilidades de seguridad de las tropas internacionales a las ANSF se encuentra en pleno desarrollo, de un modo que aparentemente no tiene marcha atrás.

De un modo similar a como antaño se produjo el trasvase de responsabilidades entre las fuerzas de *Libertad Duradera* e ISAF, inteligentemente se ha diseñado un plan progresivo ligado tanto a la disponibilidad de fuerzas afganas preparadas y equipadas como a la actividad insurgente de las distintas zonas. Así han sido transferidas inicialmente aquellas áreas de menor actividad, contribuyendo

---

este concepto tanto a evaluar las capacidades de las ANSF para asumir por sí mismas sus responsabilidades como a incrementar su autoconfianza y experiencia, para ir transfiriendo progresivamente zonas más conflictivas hasta alcanzar a finales de 2014 la responsabilidad sobre la totalidad del territorio.

El proceso de transferencia está controlado por la *Joint Afghan-NATO Inteqal Board* (JANIB), cuya tarea inicial fue el diseño del plan de transición para una vez en marcha controlarlo y asesorar sobre las medidas correctoras a aplicar al plan inicial. Estas medidas, bien a través de una interrupción de las transferencias o incluso del retorno de determinadas zonas a la responsabilidad internacional, no son en absoluto deseables, pero pueden llegar a ser necesarias en función de la evolución de la situación en las diferentes zonas del país.

Hay que tener en cuenta que al día mueren en Afganistán cerca de diez policías de la ANP de media, lo que demuestra que constituyen objetivos relativamente asequibles, frecuentemente mal equipados y entrenados para un escenario de actuación tan demandante como es la situación de la seguridad en numerosos puntos del país. En consecuencia la deserción es alarmantemente alta, en lo que no es más que el lógico reflejo del acelerado proceso de expansión experimentado por la Policía en los últimos años. Exiguos periodos de entrenamiento de seis semanas no son suficientes para garantizar la mejor preparación a los nuevos policías.

Además, se están produciendo disfunciones en el proceso ante la evidencia de episodios de brutalidad policial y corrupción en la ANP, lo que ha llevado a las autoridades norteamericanas a paralizar temporalmente la entrega de prisioneros a la Policía en tanto en cuanto no se obtienen garantías de que estas prácticas desaparecen.

Pero si algo tiene claro en estos momentos la Administración norteamericana es la necesidad de abaratar el coste del entrenamiento y equipación de las ANSF, demasiado elevado para las debilitadas arcas de los Estados Unidos. Para conseguir este objetivo, que probablemente sitúe la cuantía de este apartado presupuestario en 2012 en poco más de la mitad del actual, se están llevando a cabo dos iniciativas que permitan en su momento una disminución del contingente permanente de las ANSF. La primera de ellas consiste en lo que los militares han bautizado como la *iron mountain*<sup>(14)</sup>, que consiste en la entrega a las ANSF, entre octubre de 2011 y marzo de 2012, de 22.000 vehículos, 44 aviones y helicópteros, 40.000 armas y miles de equipos electrónicos y de comunicaciones<sup>(15)</sup>. Con esta enorme cantidad de material moderno y en perfecto estado se pretende asegurar la operatividad y eficacia de las fuerzas afganas, apuntalando el éxito de la transición y liberando a las fuerzas internacionales de sus tareas de seguridad y constituyendo a medio plazo un ahorro en los costes

---

<sup>(14)</sup> Traducible por «montón de hierro».

<sup>(15)</sup> PARTLOW, Joshua, *The Washington Post*, 23 de agosto de 2011.

del conflicto, entendiendo el precio del conflicto en su concepción global y no puramente financiera. A pesar del salto cuantitativo y cualitativo que estos equipos van a suponer para las fuerzas afganas, el ministro de Defensa Abdul Rahim Wardak ha manifestado su decepción por la no inclusión de cazas y carros de combate en el masivo envío, alegando su necesidad para garantizar la futura defensa de Afganistán en su entorno regional. Sin embargo, el presidente Karzai se ha mostrado en desacuerdo con su ministro, adoptando un punto de vista más pragmático al reconocer la imposibilidad de mantener sistemas tan complejos por sí mismos. Pero en cualquier caso no cabe duda que esta reequipación pone en manos del Gobierno afgano las ANSF más poderosas de las que nunca ha habido en el país desde su independencia.

Contribuye también al fortalecimiento de las ANSF la operación de mejora de su imagen ante la población afgana que está actualmente en marcha por medio de la radiodifusión. Unas cien emisoras emiten actualmente, muchas de ellas desde dentro de instalaciones militares de las fuerzas norteamericanas, programas musicales elaborados por locutores y pinchadiscos locales que, manteniéndose en el anonimato y ocultos por seudónimos, insertan cuñas de noticias en las que se transmiten los mensajes elaborados con el citado fin de elevar la fama de las fuerzas afganas entre su propia población, buscando así aumentar su popularidad y la colaboración ciudadana en lo que es un aspecto más, pero muy potente, de la nueva estrategia norteamericana en Afganistán.

La segunda y mucho más controvertida política es la puesta en marcha de un programa para crear milicias locales que puedan asumir el papel de las ANSF o reforzarlas en localizaciones y situaciones específicas. Sin duda con el modelo de Irak en mente, donde estas milicias fueron en su conjunto positivas para la evolución de la seguridad, su variante afgana presenta en cambio tantas desventajas posibles que su creación no deja de ser un envite de riesgo.

A favor de las milicias está su presencia histórica en las zonas rurales del país, por lo que enlaza con costumbres locales ancestrales, cosa muy a tener en cuenta en una sociedad tan conservadora. En su contra está el evidente riesgo de que consigan desplazar, principalmente, a la ANP de muchas zonas en el campo, sustituyéndola de un modo arbitrario. Contribuirían de este indeseado modo a incrementar la inestabilidad y a la creación de focos locales de poder que pudieran hacer retornar ciertas zonas del país a la época de los señores de la guerra. Es por esta última posibilidad por la que el presidente Karzai se resistió a la creación de estas milicias hasta fecha muy reciente.

En el momento de escribir estas palabras 6.000 milicianos –mucho más baratos que su equivalente en las ANSF– están ya «en filas» de un contingente que se espera que alcance los 30.000 a comienzos de 2012, con un impacto muy dispar por el momento, dado que hay zonas en las que el interés por la formación

---

de las milicias ha sido nulo, mientras que en otras, sobre todo Kunduz, han proliferado las milicias legales y las ilegales que ya están enfrentándose entre sí por el control de enclaves determinados. Quizás sea esta la medida más discutible del proceso de transición y la que más ajustes haya de sufrir durante los próximos meses.

Lógicamente, el incremento en el número de tropas de las ANSF y el aumento de su equipamiento militar están ya permitiendo la reducción de las tropas internacionales. Esta se ha iniciado ya, si bien aún de forma muy limitada en los meses restantes de 2011, para incrementarse notablemente en 2012. De este modo, ha sido anunciado recientemente por la ministra de Defensa de nuestro país el comienzo del plan de repliegue de las fuerzas españolas a partir de enero del próximo año, mientras que los Estados Unidos esperan haber reducido en 33.000 hombres su presencia en el teatro en el verano de 2012.

En el caso norteamericano concurre además un factor emocional ligado a la muerte en Pakistán de Bin Laden, ya que al cansancio generalizado entre la población estadounidense se une la percepción probablemente errónea de haber finalizado con éxito la misión. La capacidad simbólica de Bin Laden, tanto para sus simpatizantes como para sus enemigos, ha sido innegable, por lo que su desaparición incrementa en el norteamericano medio la sensación de haber finalizado un ciclo. Y este sentimiento popular no puede ser dejado de lado en período prácticamente preelectoral para la reelección del presidente Obama.

Pero aunque los planes para la transición siguen su curso no dejan de encontrar obstáculos de gran envergadura. De hecho el pasado mes de agosto de 2011 ha sido el mes con más bajas para las fuerzas estadounidenses, con un total de 66 caídos, en un incremento similar proporcionalmente a las bajas sufridas por las ANSF, mientras que las cifras de ataques mediante IED alcanzaban igualmente su más alta cota en todo el conflicto.

Y aún más nociva para el proceso de transición es la postura adoptada por parte de la insurgencia, que está respondiendo a las transferencias de autoridad a las fuerzas afganas en los distintos territorios con el incremento de los ataques en dichos territorios. Además, están seleccionando cuidadosamente esos objetivos de modo que se traten de ataques con un considerable impacto mediático, pues su finalidad es en gran medida evidenciar ante la opinión pública internacional la presunta incapacidad de las ANSF para hacerse con la responsabilidad en el área de la seguridad. En este aspecto, los espectaculares ataques realizados el pasado verano en Kabul son los más significativos.

Han pretendido evidenciar con ellos que incluso los objetivos teóricamente más protegidos, tales como la embajada de los Estados Unidos o el Cuartel General de la OTAN en la capital, no son eficazmente defendidos por las fuerzas

---

afghanas. También sin duda buscan golpear con fuerza ante las perspectivas de negociación que se abren en estos momentos, buscando aparentar una fortaleza «militar» superior a la real.

Sin embargo, la autoría de la red Haqqani en los citados ataques de Kabul<sup>(16)</sup>, que han llevado a las autoridades norteamericanas a incluir a la citada organización en su listado de organizaciones terroristas, abre un panorama incierto de posibilidades ante la motivación de estos ataques. La conocida vinculación pakistaní de este grupo hace dudar sobre la autenticidad de los deseos de algunos elementos estatales pakistaníes acerca de la feliz resolución del conflicto afgano y la llegada de la paz a este castigado país.

- *La insurgencia*

En contra de la imagen formada en el imaginario popular occidental, los talibanes se encuentran en este momento seriamente afectados por las ofensivas militares ya comentadas realizadas contra algunos de sus principales feudos a lo largo de 2010 y 2011. Y se encuentran disminuidos no solo en el aspecto material sino también en el moral, como demuestran numerosos indicios a lo largo del país.

En palabras del general John Allen:

*Many of these fighters who have been on the battlefield (...) have felt they have been abandoned by their intermediate taliban leadership<sup>(17)</sup>.*

Se considera pues que la moral del combatiente de más bajo nivel se encuentra muy dañada, por lo que deben hacerse esfuerzos encaminados tanto a reforzar esta percepción como a sacar provecho de la situación, de tal modo que identifiquen inequívocamente al bando insurgente como el «bando perdedor» puesto que nadie se incorpora a este voluntariamente<sup>(18)</sup>.

Aunque lentos, los avances realizados por las fuerzas internacionales se están dejando sentir, así como el conocimiento de primera mano que la población, sobre todo la étnicamente diferenciada de los pastún –principales aunque no únicos componentes de las milicias talibanas–, tiene de las atrocidades cometidas por ellos contra la población civil. Efectivamente, no puede dejar de tener efecto el hecho de que entre el 85% y el 90% de las bajas entre la población han sido causadas por la insurgencia<sup>(19)</sup>, a pesar de la inteligente utilización que de los daños colaterales causados por las fuerzas internacionales ha hecho tradicionalmente la insurgencia.

---

<sup>(16)</sup> BENNETT, John T., *The Hill*, 21 de septiembre de 2011.

<sup>(17)</sup> MICHAELS, Jim, *USA Today*, 1 de septiembre de 2011.

<sup>(18)</sup> General MATTIS, John, *USA Today*, 31 de agosto de 2011.

<sup>(19)</sup> Departamento de Defensa de Estados Unidos.

Un detalle, quizás todavía aislado pero digno de mención, es el suceso acaecido el pasado mes de agosto en el distrito de Nawa, provincia de Helmand, zona de gran influencia insurgente. Allí un grupo de habitantes de una aldea mataron a pedradas a un líder talibán y a sus guardaespaldas tras el asesinato de un vecino del pueblo acusado de ayudar al Gobierno<sup>(20)</sup>. Esta venganza ejecutada en el acto y sobre el terreno demuestra tanto el cansancio de la población por la arbitrariedad de los insurgentes como su pérdida de influencia en amplias zonas del país, incluso en aquellas en las que su dominio ha sido hasta fecha reciente poco contestado.

En consecuencia se están desarrollando políticas que refuercen esta corriente y que disminuyan la capacidad de la insurgencia. Una de las formas más obvias, pero también más difíciles, de menoscabar el poder talibán es reintegrar al mayor número posible de insurgentes en la vida civil. En este campo hay un amplio espacio de acción, ya que un número muy significativo de los insurgentes actuales lo son de un modo ocupacional ante las escasas perspectivas laborales y económicas en la vida normal y el comparativamente alto salario que reciben de los líderes talibanes por sus servicios.

Con este importante fin se han puesto en marcha programas de integración que proporcionan formación en oficios, dan trabajo al acabar el período formativo y, factor clave en el éxito de los programas, proporcionan seguridad a los individuos una vez en el ejercicio de esos oficios recién adquiridos. Por esta vía ya han sido «desmovilizados» 2.400 insurgentes hasta septiembre de 2011, mientras que 3.000 más están a la espera de integrarse en los programas en sucesivas rondas.

En definitiva, se puede concluir que la insurgencia se encuentra en horas relativamente bajas, pero no debe darse por vencida en ningún caso. No cabe duda de que es difícil evaluar el número de combatientes aún bajo las órdenes de la cúpula talibán. Las voces más optimistas hablan incluso de unos pocos miles en total, pero la ofensiva talibán de primavera en la zona de Kandahar demuestra que su capacidad actual no permite aseverar que el mulá Omar se ha quedado sin fuerzas de consideración.

Muy al contrario, hay que tener en cuenta factores que aún permanecen en el platillo de la balanza insurgente. En este aspecto resulta frustrante conocer que a través de comisiones, una suerte de «impuesto revolucionario» sobre los contratos de construcción, etc., se estima que al menos 360 millones de dólares han ido directamente de manos norteamericanas a la insurgencia<sup>(21)</sup>, a lo que hay que sumar la cantidad no precisada correspondiente a los contratos celebrados por el resto de las naciones en su aportación al desarrollo del país.

---

<sup>(20)</sup> RIVERA, Ray, *The New York Times*, 22 de agosto de 2011.

<sup>(21)</sup> LADNER, Richard y RIECHMANN, Deb, *Associated Press*, 17 de agosto de 2011.

Más importante que esta fuente impropia de financiación es que el cansancio de las naciones intervinientes es muy evidente. Sobre todo de los Estados Unidos, pero también de otros contribuyentes muy importantes como el Reino Unido o Francia. El escenario económico en las economías occidentales y el hastío de tan larga campaña hacen que los líderes talibanes sean muy conscientes de esta circunstancia y consideren, probablemente con razón, que el paso del tiempo está a su favor.

La conciencia de este hecho hace que sus esfuerzos propagandísticos estén cambiando de objetivo principal, virando de las fuerzas internacionales como objetivo principal a las ANSF, al ver en ellas su enemigo de más peso en los próximos años. Por lo tanto la propaganda talibán ha recrudecido sus ataques verbales e ideológicos contra las fuerzas y el Gobierno afgano. Puede decirse en cierto modo que se trata de la versión talibán de la tan referida *afganización* del conflicto.

Esta propaganda califica, dentro de la más antigua tradición yihadista, al Gobierno, el ANA y la ANP como impíos y traidores a la fe musulmana, aunque unos y otros practican la misma variedad del islamismo, si bien mantienen interpretaciones diferentes en algunos aspectos clave en su aplicación.

Pero esta ofensiva ideológica no se ha quedado sin respuesta. En una manifestación de flexibilidad y conciencia de la importancia de este elemento en sus posibilidades de victoria en el seno de una sociedad tan conservadora, en el plazo de un año el ANA ha reclutado decenas de *hafiz*<sup>(22)</sup> y clérigos, haciendo ostentación de los rezos de unidades completas a la vista de la población.

Esta batalla por la legitimación como auténticos intérpretes del verdadero islamismo es para la insurgencia capital, por lo que en ella, junto a las acciones de alta visibilidad en oposición al proceso de transición, concentrarán sus esfuerzos muy probablemente en los próximos meses.

- *El proceso de reconciliación nacional*

A pesar del protagonismo que la invasión soviética tiene en la conciencia de la población occidental como origen de los males afganos, hay que recordar que se trata de un conflicto entre afganos que, de forma ininterrumpida, en diferentes fases y con la intervención de fuerzas extranjeras de distinto signo, se mantiene hasta la actualidad.

Su finalización exige en consecuencia la reconciliación entre los afganos como condición necesaria para alcanzar la paz. Además, y hablando ya exclusivamente de la última fase del conflicto en la que aún estamos inmersos, la vía militar se ha mostrado insuficiente para que uno de los bandos en liza se alce con la victoria, por lo que la solución del conflicto pasa inevitablemente por la negociación política.

---

<sup>(22)</sup> Persona que memoriza y recita el Corán.

Esta solución negociada, que ya se había ido explorando anteriormente de un modo más discreto y tímido bajo el auspicio de Arabia Saudí, ha ocupado desde el pasado 2010 el protagonismo. Consecuentemente ha demandado un nuevo cambio en la estrategia norteamericana, que se ha centrado de nuevo en la acción contraterrorista, intentando detener o neutralizar a los elementos remanentes de Al Qaeda y a los más extremistas de los talibanes, contrarios a entrar en el juego político del nuevo Afganistán que en estos momentos se está pergeñando.

Por su parte, las acciones insurgentes en contra del proceso de transición descrito parecen intentar dinamitar la vía paralela de la transferencia de autoridad y la negociación, pero lo cierto es que en Afganistán nada es sencillo y los mecanismos racionales corresponden a lógicas distintas a las imperantes en Occidente. De este modo, al aparente rechazo a la negociación y la reconciliación hay que oponer una serie de gestos y mensajes que pueden indicar lo contrario.

El punto de partida tradicional talibán ha sido el rechazo a entrar en conversaciones con el Gobierno afgano en tanto en cuanto hubiera tropas extranjeras establecidas en el país. Sin embargo, las recientes declaraciones de líderes talibanes sobre su disposición a negociar tanto con la OTAN como con el Gobierno afgano<sup>(23)</sup> parecen indicar que esta decisión está cambiando. Incluso las acciones en contra del proceso de transición podrían responder a la vieja táctica de mostrar fortaleza militar a la hora de sentarse a la mesa de negociaciones y ser, de hecho, un claro indicio de que el Consejo Talibán está decidido también a buscar una salida política.

Este dato reafirmaría la idea anteriormente expuesta del daño causado al movimiento por la ofensiva contrainsurgente de los años 2010 y 2011. Incluso voces tan autorizadas como la del embajador estadounidense en Kabul ahondan en este aspecto, «*the taliban needs to feel more pain*»<sup>(24)</sup> fueron sus palabras, en el sentido de que solamente un estado de debilidad militar y desventaja motivan realmente al liderazgo talibán a seguir el camino de la negociación.

Evidentemente se trata de unas negociaciones de extrema complejidad. De hechos, una de las mayores dificultades consiste en determinar quién tiene la autoridad para hablar en nombre del líder mulá Mohammed Omar, ya que numerosos intentos de negociación iniciados han demostrado derivar rápidamente hacia una vía muerta ante la falta de representatividad de los negociadores de la insurgencia. No obstante, un paso importante ha sido el reciente reconocimiento por Omar del establecimiento de contactos, cosa que hasta ahora no había hecho. Desde luego el reconocimiento por ambos bandos de la imposibilidad de la victoria militar y la necesidad de un acuerdo político es quizás solo el primer paso, pero probablemente el más importante.

---

<sup>(23)</sup> RUBIN, Alissa J., *The New York Times*. 03/08/2011.

<sup>(24)</sup> TROFIMOV, Yaroslav y ABI-HABIB, Maria, *The Wall Street Journal*, 9 de septiembre de 2011.

Aunque el proceso se encuentra teóricamente encabezado por el Consejo Superior para la Paz, creado por el Gobierno afgano para tal fin, lo cierto es que el propio presidente Karzai teme que la posibilidad de conversaciones bilaterales entre los Estados Unidos y el Consejo Talibán, que puede incluir elementos tan sensibles como el intercambio de prisioneros, minimicen el papel de su Gobierno y provoquen la pérdida del control del proceso por su parte en beneficio de otros elementos políticos en el futuro inmediato afgano.

Desde luego el asesinato del expresidente Burhanuddin Rabbani, cabeza del Consejo Superior para la Paz, el 20 de septiembre pasado, aunque quizás de naturaleza más simbólica que operativa, demuestra las enormes dificultades del proceso de paz. Tayiko de gran prestigio en el panorama nacional, su muerte, unida a las de otros personajes de gran relevancia como el propio hermano del presidente Karzai, han sumido a este en la desesperanza. Pero aunque sus declaraciones acerca de la ruptura de las negociaciones sean dignas de ser tenidas en cuenta, lo cierto es que no parece haber otra vía para la finalización del conflicto en un plazo razonable del mismo.

Lo único que parece claro es la existencia de elementos contrarios a la negociación, por lo que el asesinato de Rabbani puede deberse tanto a la presencia de una facción disidente talibán que no la acepta como a la intervención de elementos pakistaníes que intentan evitar la pacificación de Afganistán y su inevitable alianza estratégica con la India o incluso motivos más personales como la eliminación de un líder político prestigioso con capacidad para influir en el Afganistán de posconflicto. Pero lo que menos sentido parece tener es la declaración de Karzai en el canal Tolo TV afgano acerca de la autoría del Consejo Talibán del asesinato de Rabbani, ya que esto significaría el retorno talibán a la opción militar como única vía para dirimir el conflicto.

En cualquier caso, parece claro que la negociación, con fases más activas que otras, va a continuar. Puede tener un hito muy significativo en la nueva Conferencia de Bonn prevista para diciembre de 2011. Para ello sería necesaria la presencia de una delegación talibán convenientemente autorizada por el Consejo de Quetta, pero aunque se han realizado esfuerzos para que esto sea posible, la postura del presidente Karzai hace en estos momentos más difícil su presencia que hace unas semanas.

- *La sostenibilidad del Estado afgano*

En consecuencia con todo lo dicho hasta ahora, es necesario pensar en las posibilidades reales, a pesar de las dificultades descritas y otras que puedan aún surgir en el camino, de un Afganistán pacificado y razonablemente estable. Lo que lleva inevitablemente a analizar la sostenibilidad de un Estado afgano de posconflicto.

---

En el caso de que la *inteqal* progrese adecuadamente, se espera que a finales de 2014 solo permanezca en el país un núcleo reducido de tropas extranjeras bajo una fórmula aún por definir a la espera de la marcha de los acontecimientos, ya que los Gobiernos afgano y estadounidense están negociando un *strategic partnership* para definir los términos de la presencia de Estados Unidos en el país más allá de 2014. Presencia que se extenderá muy probablemente a tropas de otras naciones de la OTAN, pero que será sin duda muy inferior en número a los grandes contingentes presentes todavía en suelo afgano. Esta drástica reducción de tropas, muy deseable desde cualquier punto de vista, y signo inequívoco de un avance importante hacia la estabilidad y la paz, sin embargo es todo un reto para la deprimida economía afgana.

Se estima actualmente que hasta el 97% de la economía afgana está ligada de un modo u otro a la presencia de las tropas y donaciones extranjeras, por lo que el plazo hasta finales de 2014 se antoja muy corto para conseguir diversificar la economía y hacerla avanzar en otros sectores huérfanos. Aunque la ayuda internacional a Afganistán tendrá que prolongarse durante décadas, se teme con no poca lógica que la marcha de las tropas cause un empeoramiento significativo cuando no la ruina del país<sup>(25)</sup>.

Una perspectiva más regional permite en contraposición esperar un incremento del interés, ya palpable, de potencias próximas en los asuntos económicos y en los recursos naturales afganos. El anuncio de la alianza estratégica entre la India y Afganistán firmada el 4 de octubre de 2011 demuestra el interés indio por un aliado natural, al mismo tiempo que el posicionamiento que esta potencia emergente, con un peso indudable en el panorama estratégico regional, se apresura a tomar en Afganistán.

Este previsible incremento de la presencia india junto al innegable interés chino, principalmente orientado hacia los potenciales recursos naturales a descubrir y explotar en suelo afgano, es quizás la mayor esperanza de un reequilibrio aceptable de la economía afgana tras la inevitable retracción occidental en años venideros y permite disminuir el miedo al futuro.

En este apartado económico, pero con gran incidencia en los aspectos sociales e incluso directamente en el ámbito de la seguridad, hay que tener en cuenta un elemento que es la disputa por la tierra, que puede ser más intensa en algunas zonas que las provocadas por la insurgencia, sobre todo si se consigue ir retornando poco a poco a los cultivos tradicionales. La anarquía, la guerra y la corrupción han alterado los límites de las tierras y la gente, muchas veces con componentes de naturaleza étnica y de clan específicos de cada localización, está dispuesta a luchar por la tierra mientras que no lo haría por otros motivos. Por tanto es una de las labores más importantes

---

<sup>(25)</sup> MAGNIER, Mark, *Los Angeles Times*, 19 de agosto de 2011.

y difíciles también del Gobierno ir desenredando la madeja tejida en este ámbito por tantos años de descontrol, sin que se ocasionen episodios violentos de consideración.

Este asunto de las tierras conduce a hablar del cultivo de la amapola, con su inevitable doble vertiente de motor de la economía por un lado y combustible financiero de la violencia por otro. Por fin se ha tomado en serio este importante asunto, hasta tal punto que se espera que el número de hectáreas cultivadas en la provincia de Helmand disminuya en un 50% aproximadamente. Sin embargo esta reducción en esta provincia y Kandahar –la otra gran zona productora– no va a corresponderse con una disminución similar en la producción de opio. Simplemente se ha aumentado la superficie dedicada a la amapola en otras provincias, de tal modo que la producción total será solo ligeramente inferior a la de años anteriores.

Esta flexibilidad de los mecanismos de producción, su importancia en la economía local y el tránsito a la producción cada vez mayor de heroína ya refinada, indica claramente que este problema va a ser de largo recorrido, extendiendo su acción mucho más allá de la línea temporal que supone 2014. Incluso existe el riesgo de que, una vez retiradas las tropas internacionales de la mayoría del país, este se pueda convertir en un narcoestado. Evitar este futuro es uno de los grandes retos del Gobierno y las ANSF.

Al miedo al futuro económico afgano se suma el temor, muy extendido en estos momentos de inicio del repliegue internacional, a que la guerra civil vuelva a prender tras la marcha de los ejércitos extranjeros. De hecho se ha detectado una cierta tendencia a la fuga de cerebros y capitales afganos desde que se hizo pública la fecha de final de 2014 como el fin de la presente etapa en la historia de Afganistán. El recuerdo de lo sucedido tras la retirada rusa condiciona esta percepción, pero no se trata de un riesgo despreciable, ya que muchos de los problemas de base que tiene Afganistán desde hace ya décadas subsisten y no se han producido avances significativos hacia las posibles soluciones. Sin duda el temor de la comunidad internacional a esta reedición de la guerra intestina está detrás de la decisión, aún por matizar, de sustituir la inicialmente anunciada retirada por una reducción de las tropas, prolongando su presencia más allá de 2014.

En la tarea de evitar la repetición de errores pasados y la reaparición de poderes militares locales autónomos, la existencia de unas ANFS suficientes, eficaces y plegadas al poder político del Gobierno de Kabul se postula una vez más como decisiva en los próximos años. Incluso la ejecución de obras públicas e infraestructuras, tan necesarias para el desarrollo del país, va a depender en buena medida de la capacidad de las ANFS. Los trabajadores ocupados en estas labores han sido tradicionalmente objetivo de la insurgencia, por lo que han

---

sufrido bajas muy numerosas, y nada hace pensar que esta situación debería cambiar necesariamente en un futuro próximo, motivo por el cual el presidente Karzai ha ordenado el pasado verano a sus ANFS que incrementen la seguridad de los trabajadores de infraestructuras críticas.

La percepción por la población de la legitimidad de esas fuerzas será un elemento clave, más allá que sus capacidades puramente militares. De ahí la importancia de la citada batalla que actualmente libran por su imagen como auténticos creyentes y defensores del verdadero islamismo. Pero deben superar también, sobre todo la ANP, su imagen de permeabilidad a la corrupción, acusación que comparte con la clase política afgana.

La radical disminución de estas perniciosas prácticas también jugará un papel preponderante en la viabilidad del que se puede en gran medida calificar a partir de 2014 como nuevo Estado. En este sentido el reciente anuncio del presidente Karzai acerca de su renuncia a cambiar la Constitución para asegurarse un tercer mandato es positivo. El presidente se evita de este modo las acusaciones de querer perpetuarse en el poder, lanzando un mensaje de apertura y normalización política tras sus mandatos en gran medida tutelados por la comunidad internacional. Esta decisión contribuirá al sentimiento de los afganos de tener un Gobierno nacional e independiente, atento únicamente a los intereses nacionales y en condiciones de igualdad respecto al conjunto de las naciones.

Desde luego pronosticar cuál puede ser el color o la tendencia del Gobierno tras la era Karzai es muy aventurado, pero las palabras del –hasta el asesinato de Rabbani– vicepresidente del Alto Consejo de Paz, Abdul Kamin Muyaheed, afirmando que la voluntad del pueblo afgano pasa por implantar un régimen basado jurídicamente en la aplicación de la *sharía* pero practicante de un islamismo moderado que no dañe a la comunidad internacional<sup>(26)</sup>, puede proporcionar una imagen nítida de la realidad hacia la que puede derivar ese Estado afgano viable y razonablemente estable. No en vano esas palabras coinciden casi literalmente con las declaraciones realizadas por el líder del Consejo Nacional de Transición libio tras la toma de Trípoli días antes de recibir los parabienes de los más importantes líderes occidentales, con el primer ministro Cameron y el presidente Sarkozy a la cabeza.

En cualquier caso, si esa fuera la fórmula para la estabilidad del país no sería una mala noticia, ya que un Afganistán inestable y en cierto modo abandonado a su suerte supondría muy probablemente la vuelta del régimen talibán y el retorno de la amenaza a la seguridad regional e internacional, como advierte el embajador de los Estados Unidos, Ryan Crocker<sup>(27)</sup>.

---

<sup>(26)</sup> BONET, Ethel, *La Razón*, 13 de septiembre de 2011.

<sup>(27)</sup> GRAHAM-HARRISON, Emma, *Agencia Reuters*, 5 de septiembre de 2011.

## ■ SITUACIÓN ACTUAL EN PAKISTÁN

En estos momentos Pakistán es uno de los países con una realidad nacional más compleja. Su permanente disputa con la India por el territorio de Cachemira, aunque en un momento de calma en comparación con épocas anteriores, no está cerrada en ningún caso y continúa muy hondamente enraizada tanto en los objetivos de su política exterior como en el sentir de la población. Se puede decir que en gran medida el conflicto indopakistaní ha sido la matriz en la que se ha gestado el sentimiento nacional de los pakistaníes.

A lo largo de toda su breve historia como Estado independiente las Fuerzas Armadas, y dentro de ellas el Ejército, que tiene el control de los servicios de inteligencia –el conocido ISI–, juega un papel esencial en el ser de Pakistán hasta el punto de controlar y desarrollar muchas de las funciones que en otras naciones son exclusivas de los Gobiernos, las empresas o el resto de instituciones.

Se puede decir que en numerosas ocasiones elementos del Ejército y sobre todo del ISI parecieran tener su propia agenda. Dentro de esta se encuentran las controvertidas relaciones entre el ISI y grupos islamistas radicales a los que ha utilizado durante décadas como herramientas de su acción exterior, así como elementos clave para desarrollar sus políticas nacionales en relación con el control de otros grupos, sobre todo en las regiones tribales del noroeste.

La actual fase en la que se encuentra el conflicto de Afganistán no ha variado estos parámetros tradicionales, sino que más bien ha provocado el contagio de esta situación a otras zonas limítrofes pakistaníes, lo que finalmente ha alarmado lo suficientemente al Gobierno. Por esta razón el presidente pakistaní, Asif Ali Zardari, ha abordado un paquete de iniciativas legislativas encaminadas a modificar la situación en las zonas tribales. Estas nuevas leyes persiguen el objetivo de incrementar el poder civil en dichas zonas, restándosele en consecuencia tanto a las milicias locales como al Ejército, pero todo hace pensar que el efecto de estas reformas será limitado, al menos a corto plazo, y que no tendrá una influencia apreciable en la frontera con Afganistán.

Se puede resumir la situación actual como la existencia de tensiones internas, protagonizadas por las principales instituciones, entre la continuación del uso utilitario de las milicias islamistas al servicio de la política exterior nacional y el temor a que parte de estas fuerzas se descontrolen y acaben teniendo el objetivo de destruir el Estado pakistaní tomando el poder. Es en este sentido en el que el almirante Muller, *Joint Chiefs Chairman*<sup>(28)</sup>, ha acusado a Pakistán de apoyar a milicias islamistas aliadas de los talibanes como parte esencial de su estrategia nacional, mientras que el embajador americano en Kabul reconocía

---

<sup>(28)</sup> Jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor norteamericana.

en las mismas fechas una cierta cooperación del Gobierno pakistaní en busca de la estabilidad en Afganistán:

*It's not like they're not cooperating at all<sup>(29)</sup>.*

Y es que precisamente esta actitud ambigua de Pakistán junto con las actuaciones norteamericanas en territorio pakistaní ha llevado a la relación entre ambos países al momento más tenso de su larga relación bilateral, a pesar de que la interdependencia actual entre Estados Unidos y Pakistán es muy fuerte, ya que la colaboración pakistaní es determinante para una feliz resolución del conflicto de Afganistán mientras que el apoyo norteamericano es imprescindible para la seguridad del Estado pakistaní.

Un ejemplo de las contrapartidas obtenidas por el Gobierno de Islamabad por su colaboración en la lucha contra Al Qaeda y el yihadismo internacional es la financiación norteamericana para uno de sus grandes proyectos nacionales, la presa de Daimir Bhasha en la Cachemira pakistaní. Esta participación necesaria estadounidense provoca, como no podía ser de otra manera, el rechazo de la India, por otra parte en excelentes relaciones con los Estados Unidos. Pero también provoca un debate político de gran calado en la ya iniciada campaña para la reelección del presidente Obama. La oposición republicana rechaza esta financiación al considerar que Pakistán obtiene demasiado a cambio de muy poco.

Sin embargo, para el presidente Obama se ha convertido en una especie de moneda de cambio para restablecer las muy maltrechas relaciones entre ambos países. En consecuencia, la continuidad o no del presidente demócrata puede ser determinante en las relaciones bilaterales de los próximos años. Lo cierto es que el análisis de qué postura se acerca más a la realidad no es fácil, por lo que se hace necesario reflexionar sobre los hechos que han llevado a la actual situación.

#### ■ Punto de vista estadounidense

La actividad de Al Qaeda en Pakistán viene de muy lejos, época en la que se crean los vínculos que permitieron, tras el inicio de *Libertad Duradera* en 2001, que los líderes de la organización terrorista huyeran y encontraran refugio en territorio pakistaní.

En efecto, en 1986 Zaki ur Rehman Lakhvi y Hafiz Muhammad Said fundaron *Marzak al Dawa wal Irshad* (MDI) en la ciudad pakistaní de Lahore. Esta organización comenzó inmediatamente a proporcionar servicios sociales, haciendo uso de la táctica que tan buenos resultados ha dado a otros grupos como Hezbolá o Hamás, por ejemplo. Paralelamente y con un apoyo social creciente,

---

<sup>(29)</sup> MICHAELS, Jim, *USA Today*, 12 de septiembre de 2011.

creó una red de campos de entrenamiento de yihadistas internacionales que fue utilizada, entre otros grupos, por Al Qaeda.

A pesar de que la organización liderada por Bin Laden ya había atentado sangrientamente contra intereses norteamericanos en años anteriores, a lo largo de los años noventa la MDI y su creación El Lashkar et Taiba (LeT) –nacida en 1990 como rama «militar» del MDI– recibió presuntamente un importante apoyo del ISI al alcanzar el compromiso de no atacar al Estado pakistaní. La consecuencia de este apoyo fue que LeT alcanzó la capacidad para atacar objetivos indios más allá de Cachemira, en el propio corazón de la India, cosa que ha realizado desde entonces bajo el mando del propio Lakhvi.

Sin embargo, tras los atentados de Al Qaeda en Estados Unidos en septiembre de 2001, esta triple vinculación ISI-LeT-Al Qaeda fue juzgada como excesivamente arriesgada por las autoridades pakistaníes, por lo que procedieron a declarar la ilegalidad de LeT, que fue de algún modo disuelto por el Gobierno de Islamabad.

En estos momentos Estados Unidos considera que esa disolución fue en realidad una operación de maquillaje, mediante la cual LeT continuó operando, aunque atomizado en organizaciones más pequeñas y con distinto nombre. Serían en gran medida estas organizaciones islamistas las que estarían proporcionando armas, apoyo e incluso voluntarios a los talibanes, sin que le conste a Estados Unidos que se hayan desvinculado realmente del Estado pakistaní a través del ISI.

Esta creencia en la interconexión entre los diferentes grupos está apoyada por las evidencias recogidas acerca de la combinación de esfuerzos y efectivos que elementos de esta nebulosa yihadista practican para ejecutar operaciones importantes. Al mismo tiempo es la causa de que el presidente Karzai acuse abiertamente a Pakistán de apoyar hoy a los talibanes.

El término AFPAK fue creado por la anterior administración norteamericana precisamente como manifestación visible de la vinculación de la evolución del estado del conflicto en Afganistán con el apoyo recibido desde territorio pakistaní y de cómo, en gran manera, el éxito de la campaña pasa necesariamente por el control de la actuación de estas fuerzas desde el otro lado de la frontera y por el control férreo de esta por las autoridades pakistaníes. Y es que cada vez es mayor el convencimiento de que el escenario pakistaní es de mayor importancia que el afgano en la continuación de la guerra contra el terrorismo que Estados Unidos, aunque de forma verbalmente menos agresiva con la actual Administración, desarrolla a escala global.

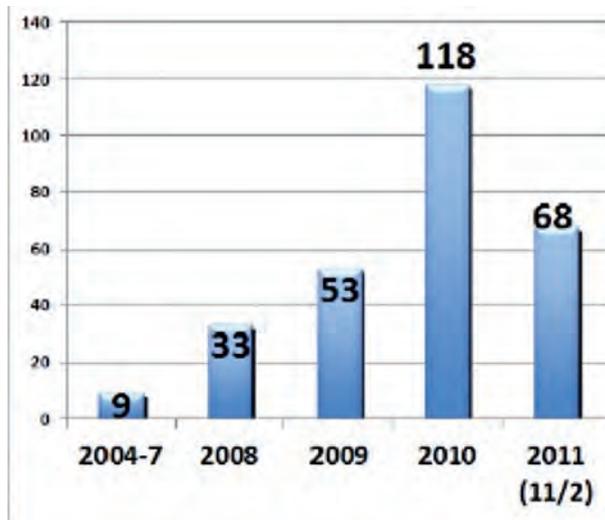
Ante la imposibilidad de actuar sobre el terreno, más allá de la ayuda en materia de seguridad prestada a Pakistán y los escasos elementos relacionados

---

con tareas de inteligencia, la estrategia de Estados Unidos consiste en la amplia utilización de *raids* aéreos ejecutados por aviones no tripulados. Estos ataques, que se han intensificado notablemente desde 2008, son básicamente de dos tipos:

- *High value targets*. Su blanco son personas concretas, con un rango medio o alto en las distintas organizaciones yihadistas a las que se combate, a los que se podría calificar como «blancos VIP». Se realizan tras la identificación de la situación del objetivo mediante una combinación de obtención de inteligencia junto a la vigilancia constante por parte de los propios aviones no tripulados.
- *Signature strikes*. Estos ataques se producen en un intento de controlar la frontera entre ambos países, evitando el tránsito de combatientes, armas y suministros desde Pakistán hacia Afganistán. Sus blancos son por tanto el conjunto de los insurgentes que realiza este tránsito.

**Gráfico 6: Ataques realizados mediante *drones* en territorio pakistani<sup>(30)</sup>**



Los ataques de esta naturaleza son uno de los principales motivos para la crisis diplomática entre Estados Unidos y Pakistán. Este pretende tener control sobre los ataques VIP y que los ataques a lo largo de la frontera se reduzcan en número, debido a que afectan también a milicias que están controladas y apoyadas por elementos estatales pakistaníes. En cambio, dentro de Estados Unidos crece la teoría de que son necesarios ataques cada vez más numerosos tanto para aprovechar el momento de debilidad de Al Qaeda como para obtener ventaja decisiva en Afganistán. El principal valedor de esta demanda es la CIA, que ve sin embargo como el Gobierno norteamericano se encuentra en una difícil situación ante las consecuencias políticas en su relación con el Gobierno pakistani. No

<sup>(30)</sup> Datos procedentes del informe «The year of the *drone*». New America Foundation.

es desde luego un tema de fácil solución, porque Pakistán exige un acuerdo que establezca claramente las condiciones y reglas de enfrentamiento de los ataques de los drones en su territorio, mientras que los norteamericanos temen verse seriamente limitados por estas reglas y, sobre todo, que la información facilitada previamente a Pakistán sea filtrada a elementos afines a los terroristas, disminuyendo así drásticamente las posibilidades de éxito, sobre todo en lo que se refiere a los blancos VIP. Sin duda esta peliaguda cuestión habrá estado sobre la mesa en la visita que la secretaria de Estado Clinton ha realizado el pasado mes de octubre de 2011 tanto a Afganistán como a Pakistán.

Pero, más aún que los ataques aéreos, ha sido la muerte de Bin Laden la circunstancia que más ha contribuido a envenenar la relación entre ambas naciones. La escalada de acusaciones mutuas ha sido inusualmente dura. Hasta tal punto que el anterior director de la CIA acusó abiertamente a Pakistán de ocultar a Bin Laden durante todos estos años, hecho que hay que recordar fue el invocado por Estados Unidos para atacar y derrocar el régimen talibán afgano. Como consecuencia las muestras de indignación al más alto nivel pakistaní han sido muy explícitas.

Quizás la medida de mayor impacto adoptada por Estados Unidos ha sido vincular directamente la ayuda económica que en materia de seguridad asigna a Pakistán con los resultados obtenidos sobre el terreno en este campo. Por decirlo de otro modo, se ha acabado el pago a cambio de lo que muchos en Estados Unidos consideran prácticamente nada.

En 2010 esta ayuda alcanzó una cifra total de 4,5 millardos de dólares, de los cuales 2,7 fueron dirigidos directamente a ayuda en seguridad. En estos momentos la Administración norteamericana exige avances tangibles en materias tan concretas como una mayor cooperación en la explotación de la información obtenida en la residencia de Bin Laden o la realización de misiones contraterroristas conjuntas, para lo que está liberando el dinero del presente año con cuentagotas y alternando momentos de pago con otras de retención de los fondos, en una indisimulada puesta en práctica de la conocida técnica del palo y la zanahoria.

En otra línea, tras los ataques sufridos en la embajada de Estados Unidos en Kabul, la Administración norteamericana ha incluido a la red Haqqani en el catálogo de organizaciones terroristas y ha declarado a sus miembros como objetivos lícitos, en un acto del que es plenamente consciente que le enfrenta a Pakistán aún más.

En definitiva, Estados Unidos trata de contribuir en lo posible a la buena marcha de la campaña afgana sin llegar a una ruptura con Pakistán, cosa por otra parte difícil ya que al menos durante un amplio espacio de tiempo la interdependencia de ambos países en el ámbito regional es evidente.

---

### ■ Punto de vista pakistaní

Quizás lo más complejo de cualquier análisis sobre este conflicto sea determinar cuál es la posición real de Pakistán o si realmente dispone de una sola visión. El gran poder que sus Fuerzas Armadas, sobre todo el Ejército, ha tenido y mantiene en la vida pública pakistaní, así como los intereses específicos del ISI, permiten suponer la inexistencia de una única perspectiva acerca del papel a jugar por Pakistán en el conflicto afgano.

Parece que el Gobierno pakistaní no olvida su antigua aspiración de controlar de algún modo Afganistán, evitando de este modo el cerco que India trata de tenderle mediante sus privilegiadas relaciones con el Gobierno afgano. Siempre el conflicto con la India por Cachemira presente en la vida nacional, Pakistán se encuentra en una situación nada envidiable. Necesita el apoyo de Estados Unidos, sobre todo en materia de seguridad, para apuntalar su posición regional ante la India, superior en todos los indicadores y con un reciente despegue hacia el estatus de potencia que está abriendo día a día la brecha que la separa en poder de Pakistán. Pero al mismo tiempo necesita no ser demasiado agresivo con el movimiento talibán y la pléyade de milicias islamistas y yihadistas que se encuentran basadas en su territorio, poblado por millones de habitantes cada vez más islamizados y cercanos a las interpretaciones más rigoristas del islamismo.

En esta incómoda disyuntiva un Afganistán en paz reforzaría el poder regional de India al mismo tiempo que volcaría todo el ímpetu del yihadismo más radical dentro de sus fronteras, que podría fácilmente situar al Gobierno de Islamabad como su objetivo prioritario, abriendo así un conflicto interno aún más violento que el que ya vive el país.

Porque lo cierto es que el número de extranjeros islamistas que combaten en Afganistán es bastante reducido. La mayoría de las infiltraciones desde Pakistán son de afganos refugiados, entrenados y armados allí, aunque es verdad que la presencia de combatientes extranjeros tiene un impacto político desproporcionado con su número. Al mismo tiempo los voluntarios extranjeros son vistos con mucho recelo en Pakistán, sobre todo debido a la frecuente infiltración de agentes e informadores de los servicios secretos presentes en la zona. Consecuentemente su papel entre los activistas locales es cada vez menor, sin excluir en esta apreciación a Al Qaeda.

A pesar de la utilización de milicias islamistas para controlar y contrarrestar a otras más radicalizadas o incontrolables, Pakistán tiene razones para temer la salida de Estados Unidos de la región, si es que esta se llegara a producir totalmente. Sin embargo, actualmente presiona tanto al Gobierno afgano como a la Administración norteamericana para que esta circunstancia se haga realidad a partir de 2015, en una actitud que solo puede responder a una excesiva

confianza en su capacidad para controlar a las milicias islamistas o bien en una declaración más para consumo interno de su población que producto de una voluntad política.

En la misma línea de halago a la opinión pública pakistaní, el presidente afgano Karzai aseguró que en caso de una guerra entre Estados Unidos y Pakistán el pueblo afgano estaría junto a sus hermanos pakistaníes<sup>(31)</sup>, así como en cualquier futuro conflicto con la India, cuando apenas unas semanas antes acusaba abiertamente al Gobierno de Islamabad de apoyar a los talibanes y de firmar un acuerdo estratégico con la India.

Entonces, ¿cuánto hay de verdad y cuánto de consumo interno en la actual crisis de las relaciones entre Estados Unidos y Pakistán? No solo, como se ha comentado, en Pakistán, sino también en Estados Unidos, donde la intención de voto para la reelección del presidente Obama no se encuentra precisamente en su mejor momento.

Sin embargo sería demasiado cínico no reconocer que hay razones objetivas para esta situación de tensión. Además, no superado pero sí más alejado en el tiempo el cénit de la crisis tras la operación que acabó con la vida de Bin Laden, Pakistán teme la repetición de la fórmula en caso de que haya una localización positiva de Al Zawahiri, provocando una reacción aún más airada de su propia población.

Entre tanto, del mismo modo que Estados Unidos, Pakistán presiona a aquel usando las herramientas a su alcance. En este sentido, el permiso concedido a China para la inspección del helicóptero siniestrado en el ataque a la residencia de Bin Laden en Abbotabad adquiere un significado simbólico intenso, al advertir a la Administración norteamericana sobre la posibilidad de apoyarse en la gran potencia regional emergente, sustituyendo la influencia americana en el país por la china. Ante lo que cabe preguntarse si el patronazgo chino sería tan comprensivo con Pakistán en sus vinculaciones con determinadas milicias islamistas susceptibles de mantener lazos ideológicos y operativos con la disidencia uigur en Xinjiang.

Más tangibles son las posturas pakistaníes tendentes a obligar a Estados Unidos a alcanzar un acuerdo acerca de las misiones de ataque de los aviones no tripulados o el número de militares americanos estacionados permanentemente en Pakistán, de los que parece que se va a producir una reducción significativa en los próximos meses.

Y más allá existen dos puntos concretos en los que la presión pakistaní sobre Estados Unidos constituye sin duda una baza importante en manos de Islamabad. El primero es la regulación voluntaria que el Ejército puede ejercer sobre la frontera con Afganistán, contribuyendo así al incremento o la

---

<sup>(31)</sup> RIVERA, Ray, *The New York Times*, 23 de octubre de 2011.

disminución del tránsito de insurgentes y material que operan en Afganistán y se refugian temporalmente en Pakistán. Evidentemente, los peores momentos de la crisis diplomática no han favorecido la intensificación de esfuerzos en dicho control de la frontera.

El segundo es la capacidad que Pakistán puede tener para limitar la capacidad de movimiento de los negociadores talibanes. A pesar de que el asesinato de Rabbani ha marcado un paréntesis en dichas negociaciones, no cabe duda de que es la única opción con perspectivas positivas de futuro, por lo que muy discretamente deben seguir realizándose a la espera de un momento más idóneo para su puesta en la escena pública. En ese momento la inmovilización en Pakistán de los negociadores designados al más alto nivel del Consejo Talibán supondría de hecho un boicot a la negociación.

En cualquier caso, y ante la interdependencia ya comentada entre ambas naciones en la feliz resolución de los conflictos de Afganistán y de Pakistán, el cruce de acusaciones que se han intercambiado debe ceder el paso a una normalización razonable. El extremo alcanzado por el almirante Mullen acusando abiertamente a Pakistán de estar tras los atentados que se han dirigido contra blancos específicamente norteamericanos como la embajada de Estados Unidos en Kabul<sup>(32)</sup> o por la televisión pakistaní, evidentemente dirigida por elementos estatales, alentando a la población a prepararse para rechazar una invasión norteamericana presumiblemente de las zonas del noroeste fronterizo del país<sup>(33)</sup>, son difícilmente tolerables y sostenibles entre dos naciones aliadas. Además, contribuyen a un empeoramiento de las relaciones entre Afganistán y Pakistán, a través de las cuales se han producido acusaciones afganas acerca del bombardeo artillero pakistaní continuado durante varios días contra las provincias afganas de Kunar y Nuristán<sup>(34)</sup>, además de la advertencia de la intervención del ANA en caso de que estos ataques continúen.

Es de esperar que la situación se reconduzca porque ni Estados Unidos ni Pakistán ni Afganistán se pueden permitir el empeoramiento de una situación ya por sí compleja, pero que tiene en Pakistán posiblemente más que en ninguna otra parte la llave, si no de la solución, si al menos de una cierta estabilización.

## ■ PERSPECTIVA REGIONAL

### ■ Proyección del yihadismo desde AFPK

Aunque, como es bien sabido, tras los continuos mazazos sufridos en los últimos meses, hay controversia sobre el papel que la dirección de Al

---

<sup>(32)</sup> BUMILLER, Elisabeth, *The New York Times*, 22 de septiembre de 2011.

<sup>(33)</sup> ZUBEIRI, Sami, Agencia AFP, 19 de octubre de 2011.

<sup>(34)</sup> Ministro de Defensa de Afganistán, *USA Today*, 25 de septiembre de 2011.

Qaeda juega en estos momentos en el ámbito del yihadismo regional e internacional, la marginación de esta reducida cúpula parece cada vez mayor en Pakistán. Las medidas adoptadas, tanto en lo referente a movimientos de personas como de capitales, han reducido su capacidad para organizar y ejecutar operaciones de gran calado, aunque esto no supone en modo alguno la negación de la posibilidad de actuación, sobre todo si dichas medidas llegaran a relajarse en algún momento.

En consecuencia, el yihadismo global tiene más capacidad para atacar en las áreas de principal implantación de sus militantes, como es el caso de Afganistán, Pakistán, Somalia, Yemen, el área del Sahel, etc., que en los países occidentales. Esto obliga a una especial atención a la seguridad de las personas que, perteneciendo a naciones occidentales, se encuentran por algún motivo en las citadas zonas primarias de operación de estos grupos. Los recientes casos de secuestros de cooperantes españoles, franceses o italianos en el Sahel o Somalia parecen confirmar esta estrategia yihadista.

En la misma línea, y principalmente debido a los controles financieros practicados por la mayoría de los países, Al Qaeda tiene cada vez menos posibilidad de organizar grupos operativos similares a los infiltrados en Estados Unidos con ocasión de los atentados del 11-S. Por tanto el riesgo principal se encuentra en estos momentos en la radicalización y actuación de los yihadistas en sus propios países de origen, donde son más útiles que en Afganistán o Pakistán tras aventurados viajes. De ahí que la presencia de combatientes extranjeros en la insurgencia afgana o en el noroeste pakistaní sea testimonial, sin que exista paralelismo alguno con la situación vivida en Irak en su momento.

Las distintas franquicias de LeT, que posiblemente puedan ser en la actualidad los grupos con más capacidad para realizar atentados de cierta envergadura, han fracasado en sus intentos en Virginia, Australia y Francia, pero demuestran su voluntad de incorporarse al yihadismo internacional más allá de sus habituales acciones en Cachemira o la propia India mientras Zakimur Rehman Lakhvi, el que fuera jefe militar de LeT, espera juicio por los atentados de Bombay.

Sin embargo, a pesar de la visión moderadamente optimista de los párrafos anteriores, no cabe duda de que los principales focos del yihadismo internacional se continúan situando en Afganistán y Pakistán –más en este segundo–, por lo que, a pesar de la reducción de tropas y esfuerzos proyectada por las naciones occidentales, la atención y presión sobre la zona debe de mantenerse, así que la mejora de las relaciones entre los Gobiernos de Estados Unidos y Pakistán y su capacidad para avanzar en confianza y cooperación serán determinantes en los próximos años.

---

## ■ **Influencia de las potencias regionales**

La reducción de la presencia occidental en Afganistán, junto posiblemente al distanciamiento sufrido por Pakistán y Estados Unidos, abre la puerta a un reposicionamiento de las potencias regionales en el área estudiada. Tradicionales influencias como la iraní en el oeste afgano, sobre todo focalizada en las etnias tayika y hazara, nunca han desaparecido, aunque se han visto disminuidas por la súbita presencia de decenas de miles de extranjeros, nunca antes experimentada en tal magnitud. Muy probablemente retomarán su habitual cauce, fortalecidas por el probable retorno de cientos de miles de afganos aún residentes en los países limítrofes.

Un Afganistán estable y pacificado incrementará las perspectivas de negocio en el país para Irán y las repúblicas exsoviéticas centroasiáticas, sobre todo con la perspectiva del tendido de conducciones de gas y petróleo que permitan diversificar sus clientes y ahorrar costes de transporte. Además contribuirá a mantener a sus propios extremistas religiosos controlados, sin el apoyo moral y material que un triunfo de sus acólitos en Afganistán supondría, lo que a su vez tendrá una influencia positiva en Rusia, víctima también del yihadismo y con una alta proporción de población musulmana potencialmente sensible a los mensajes yihadistas.

En cambio, el futuro trazado de conducciones de hidrocarburos en Afganistán y Pakistán puede ir contra los intereses rusos por monopolizar estos tránsitos hacia Europa Occidental, por lo que Rusia intentará hacer valer su poder en las repúblicas exsoviéticas para intervenir de algún modo en este proyecto que solo una resolución feliz del conflicto afgano haría posible.

La nueva red de influencias establecidas por muchas naciones occidentales como consecuencia del conflicto se verán probablemente debilitadas al finalizar la reducción de tropas prevista, aunque se prolongarán parcialmente mediante la continuación de los proyectos de cooperación y desarrollo, con la excepción norteamericana, cuya presencia en Afganistán se prolongará de un modo más intenso con la presencia de un considerable núcleo militar del que destacará muy probablemente un contingente aéreo capaz de inclinar la balanza de cualquier combate entre las ANSF y la insurgencia. A esto hay que sumar la cierta interdependencia ya comentada con la Administración pakistaní.

Pero probablemente los principales cambios en el equilibrio de poder regional estén orientados al aumento de influencia, ya de por sí considerable, de China e India. Ambas superpotencias a escala regional van a desplazar a un Occidente en serios aprietos financieros que, inevitablemente, ha comenzado un proceso de contracción estratégica que posiblemente sea capaz de mantener la prioridad de la lucha contraterrorista potencialmente originada en la región,

pero que cederá otros muchos campos de la actividad económica y la influencia política a China e India, aunque la presencia de ambas potencias posiblemente no sea equivalente en Afganistán y Pakistán, ya que la sempiterna presencia del conflicto indopakistani orientará preferentemente la influencia india a Afganistán y la china a Pakistán, sin que esta última vaya a dejar de estar presente en Afganistán también.

De hecho las inversiones chinas en este castigado país son ya muy importantes, sobre todo, como no podía ser de otro modo, orientadas a la explotación de los recursos naturales afganos conocidos o por descubrir. Es posible en este sentido un escenario futuro donde la influencia india sea de gran peso en la política afgana mientras los intercambios comerciales sean mayores con China, pero la relación de poder final entre ambas potencias en relación con Afganistán está por determinar.

En el caso pakistani la no injerencia china en asuntos religiosos y la confrontación histórica con la India deja al Gobierno de Pekín en una posición excelente para llenar el vacío que la progresiva reducción de la presencia occidental en la zona va a dejar, dejando así la imagen de un escenario regional más orientado como muy probable.

## ■ CONCLUSIONES Y PERSPECTIVA

Los conflictos de Afganistán y Pakistán son dos distintos, aunque con grandes interactuaciones mutuas, hasta el punto de que la solución a la estabilidad afgana se encuentra probablemente más en Pakistán que en el propio Afganistán.

En este país el cansancio de las naciones con mayor presencia es demasiado obvio. La crisis económica y el hastío de la opinión pública ante una campaña tan larga son demasiado evidentes, por lo que los líderes talibanes pueden explotar esta circunstancia en su favor. Sin embargo, los avances realizados contra la insurgencia en las últimas fases de la campaña son notables, de tal modo que también se observa cansancio y desmoralización en el bando talibán, por lo que la posibilidad de una salida negociada al conflicto es cada vez mayor.

Paralelamente el principal esfuerzo aliado se centra actualmente en la Misión OTAN de Entrenamiento en Afganistán, que va a posibilitar la casi total *afganización* del conflicto a finales de 2014. El proceso de traslado de las responsabilidades de seguridad de las tropas internacionales a las ANSF avanza rápidamente, como demuestra la anunciada transferencia de 17 provincias más en breves fechas. Sin embargo, la necesidad de abaratar el coste del entrenamiento y equipación de las ANSF, así como la preocupación acerca de la capacidad del Gobierno afgano y sus fuerzas de seguridad por realizar un control eficaz del territorio, hace que las

---

dudas sobre el resultado final del proceso no se hayan despejado totalmente. En este sentido se enmarca el programa de creación de milicias locales que puedan asumir el papel de las ANSF en localizaciones específicas.

La retirada paulatina de la mayor parte de las tropas extranjeras en Afganistán ha comenzado ya, sumándose España a este repliegue a partir de enero de 2012, año en el que el repliegue será ya muy intenso. A partir de finales de 2014 solo permanecerá en el país un núcleo reducido de tropas extranjeras bajo una fórmula por definir, aunque se barrunta la presencia permanente de un fuerte contingente aéreo.

Coincidiendo con el inicio del repliegue y el proceso de transición, la estrategia insurgente se ha centrado en la realización de ataques de gran impacto mediático a objetivos de alta relevancia, pues su fin es demostrar la incapacidad de las ANSF para hacerse con la responsabilidad de la seguridad. También probablemente buscan aparentar fortaleza ante la negociación que se abre en estos momentos, negando la imagen de debilidad relativa que las últimas operaciones militares han creado.

En cualquier caso, parece establecerse en ambos bandos el convencimiento de la imposibilidad de una victoria militar y la necesidad, por tanto, de alcanzar un acuerdo político. Para alcanzarlo es imprescindible la reconciliación entre los afganos, lo que pasa inevitablemente por la negociación política.

Dicha negociación debe dar paso a un país cuya viabilidad está amenazada por una economía débil y el temor a una nueva guerra civil. Estas debilidades tienen que ser superadas por el inicio de la explotación de los recursos naturales del territorio, por la existencia de unas ANFS eficaces y por un Gobierno que sea capaz de poner límite a la corrupción, además de la ayuda internacional que ha de prolongarse aún muchos años.

En lo que respecta a Pakistán, cada vez es mayor el convencimiento de que este escenario es hoy el principal en la continuación de la guerra contra el terrorismo internacional yihadista. Por esa razón Estados Unidos ha incrementado el apoyo financiero al Gobierno pakistaní en materia de seguridad mientras que lleva a cabo una intensa campaña de acoso y neutralización de los líderes y activistas talibanes y sus aliados mediante el uso de *drones*. Pero tanto estas actuaciones norteamericanas en territorio pakistaní como la ambigua actitud de Pakistán respecto a ciertos grupos islamistas y yihadistas han llevado a la relación entre ambos países a un momento de máxima tensión.

Pakistán pretende controlar los ataques mediante *drones* que se producen en su territorio, ya que afectan también a milicias apoyadas por elementos estatales pakistaníes, pero ha sido la forma en la que se desarrolló la operación que

---

ocasionó la muerte de Bin Laden la circunstancia que más ha contribuido a estropear la relación entre ambas Administraciones. Por parte norteamericana hay serias dudas sobre la autenticidad de los deseos de algunos elementos pakistaníes acerca de la feliz resolución del conflicto afgano, porque observa como en ciertas ocasiones elementos del Ejército y del ISI parecen tener intereses propios ajenos al Gobierno de Islamabad.

Este se debate entre la continuación del uso de ciertas milicias islamistas al servicio de la política exterior nacional y el temor a que parte de estas fuerzas acaben tomando como objetivo la destrucción del Estado pakistaní y la asunción del poder político en el país. Por tanto Pakistán tiene razones objetivas para temer la salida de Estados Unidos de la región, aunque aparentemente presiona tanto al Gobierno afgano como a la Administración norteamericana para que esta salida se verifique totalmente en 2015, en lo que se antoja como una excesiva confianza en su capacidad para controlar a las milicias islamistas en su propio territorio, a pesar de que reconoce la amenaza yihadista procedente de las regiones tribales como la mayor amenaza actual a la seguridad de Pakistán.

En definitiva, y por interés mutuo, el cruce de acusaciones que se han intercambiado Pakistán y Estados Unidos debe cesar hasta donde sea posible, porque los principales focos del yihadismo internacional se continúan situando en Afganistán y Pakistán y la presión sobre estos grupos debe mantenerse. Sin esta presión será inviable un Afganistán estable, con riesgo de un retorno del régimen talibán y de la amenaza a la seguridad regional e internacional.

Por último, y desde una perspectiva regional, cabe señalar que la India y Pekín se encuentran en una posición privilegiada para llenar el vacío que la reducción de la presencia occidental en la zona va a dejar. La presencia india en Afganistán junto al innegable interés chino, principalmente orientado hacia los recursos naturales de ambos países, es la mayor esperanza de la economía afgana y de la progresiva independencia económica pakistaní.

## ■ BIBLIOGRAFÍA

HAKAMI, Azizurahman, *La tragedia afgana en el marco de la geopolítica mundial*, Boletín de Información del CESEDEN n.º 319, agosto de 2011, Madrid, Publicaciones de Defensa.

DEPARTMENT OF DEFENSE OF THE UNITED STATES, *Report on progress toward security and stability in Afghanistan*, abril 2011.

EISENHOWER STUDY GROUP, *The costs of war*, junio de 2011, Providence, Watson Institute for International Studies.

---

- FAIR, C. Christine, *Lashkar et tayiba and the Pakistani State*, Survival, agosto-septiembre de 2011, Washington, The international Institute for Strategic Studies.
- JONES, Seth G., *The terrorist threat from Pakistan*, Survival, agosto-septiembre de 2011, Washington, The international Institute for Strategic Studies.
- MENDELSON, Barak, *Foreign fighters-recent trends*, Orbis, primavera de 2011, Philadelphia, Foreign Policy Research Institute.
- NEW AMERICA FOUNDATION, *The Year of the Drone*, enero de 2011, <http://counterterrorism.newamerica.net/drones>.
- NOONAN, Sean, STEWARD, Scott, *The evolution of a Pakistani militant network*, Stratfor, <http://www.stratfor.com/print/201974>.
- RUBIO GONZÁLEZ, David, *La insurgencia afgana y el Emirato Islámico de Afganistán. ¿Conocemos realmente al enemigo?*, Boletín de Información del CESEDEN n.º 318, julio de 2011, Madrid, Publicaciones de Defensa.
- SEKUNDA, N., WARRY, J., *Alexander the Great, his armies and campaigns*, Londres, Osprey Publishing, 1998.



## CAPÍTULO QUINTO

# EL ÁFRICA SUBSAHARIANA

*José Pardo de Santayana*

### **RESUMEN**

En este capítulo se consideran las cuestiones estratégicas relacionadas con los principales conflictos del África Subsahariana, que ha continuado en una línea general de pacificación y crecimiento económico. Sin embargo los estados y organismos regionales africanos siguen mostrando falta de madurez en la resolución de conflictos, por lo que la iniciativa exterior seguirá siendo clave en los próximos años. El hecho de que los rebeldes libios rechazaran la mediación de la Unión Africana en el conflicto recientemente acabado es prueba de la insuficiente consolidación de las instancias africanas en materia de gestión de crisis.

### **Palabras clave:**

**África Subsahariana, pacificación, organismos regionales, Unión Africana**

### **ABSTRACT**

In this chapter we consider the strategic issues related to the main conflicts of sub-Saharan Africa, which has continued in a general line of peace and economic growth. However, the African states and regional organizations are showing a lack of maturity and success in their resolving conflicts capability, so that the foreign initiative will remain key in the coming years. The fact that the rebels rejected the African Union mediation during the recently finished Libyan conflict is an evidence of the insufficient consolidation of African bodies in the field of crisis management.

### **Key words:**

**Sub-Saharan Africa, peace, regional bodies, the African Union**

En este capítulo se consideran las cuestiones estratégicas relacionadas con los principales conflictos africanos, con excepción de los de los países ribereños del Mediterráneo tratados en un capítulo anterior.

## ■ INTRODUCCIÓN

### ■ Lento avance en la pacificación del continente

A lo largo del año 2011 el continente africano ha continuado en una línea general de pacificación, si lo comparamos con la época turbulenta, tanto por el gran número como por la intensidad de los conflictos que sacudieron al continente en los años anteriores y posteriores al cambio de siglo. Aunque con grandes desigualdades, la economía ha crecido en el último año alrededor de un 5%, lo que también permite abrigar un cierto optimismo. China continúa expandiendo su comercio por el continente y se consolida como socio de los estados africanos en materia de desarrollo. La India, siguiendo la estela de su vecino asiático, ocupa cada vez parcelas más importantes de la economía africana. También es necesario poner de relieve el papel creciente que juegan en el dinamismo de aquellas economías las inversiones directas de las diásporas africanas.

La *primavera árabe*, aunque no se haya extendido por el África Subsahariana, ha sido también una llamada de atención para muchos líderes africanos en el sentido de que si siguen gobernando de espaldas a sus pueblos, estos pueden llevar a cabo revoluciones semejantes, poniendo en peligro su posición en el poder. Ha sido, por tanto, una clara advertencia frente a la impunidad en el ejercicio de la autoridad política.

Tal como desarrollaremos en este capítulo, algunos conflictos siguen activos y otros están evolucionando hacia perfiles estratégicamente preocupantes:

El arraigo y expansión del crimen organizado en las grandes aglomeraciones del África Occidental es un factor de enorme preocupación, tanto por sus consecuencias presentes y por su asociación con la piratería como por su negativa proyección hacia el futuro.

El problema de la piratería tanto en las costas orientales como occidentales plantea un enorme reto estratégico a la seguridad del tráfico marítimo y pone de relieve la estrecha relación de la seguridad del continente africano con los intereses del Estado español.

En un año donde el terrorismo yihadista ha sufrido la pérdida de su principal líder, el continente le sigue ofreciendo refugio y zonas de acción. Los Estados fallidos o la debilidad de estos, los grandes espacios saharianos que se escapan al control

de los respectivos Gobiernos y el caldo de cultivo de una conflictividad recurrente favorecen el arraigo e incluso la expansión de grupos y células terroristas.

La presencia de Estados Unidos y su cuartel general avanzado de AFRICOM en Yibuti (*Combined Joint Task Force-Horn of Africa*) pone todo su acento en la lucha contra el terrorismo aunque también responde a la preocupación por garantizar el acceso a los recursos naturales y especialmente al petróleo. Además de llevar a cabo operaciones más o menos encubiertas en el territorio de dicho continente, AFRICOM desarrolla numerosas iniciativas de cooperación y asistencia dirigidas a potenciar las capacidades militares locales. Para ello participa en ejercicios bilaterales y multilaterales con diversos Ejércitos africanos y envía equipos de asesoramiento a dichas fuerzas y a las misiones en curso. Su implicación en los conflictos del continente es creciente, del mismo modo que dicha región va aumentando la atención que le dedica el Departamento de Defensa, especialmente por la proyección del África subsahariana de cara a los intereses estratégicos del futuro.

El papel de Sudáfrica en el continente como líder regional sigue consolidándose; la cumbre entre la Unión Europea y Sudáfrica en octubre de 2010 es buena prueba de ello. En lo económico, y a pesar de sus cinco millones de parados, presenta un sólido crecimiento de cerca de un 5%, apoyado por un mayor consumo interno y mayores inversiones extranjeras, lo que permite confirmar que el repunte económico desde la recesión se consolida. Pretoria es además el líder indiscutible de la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC), donde se ha convertido en la piedra angular de la arquitectura de seguridad regional y artífice de las capacidades militares, tanto logísticas como de transporte aéreo, de la brigada de alta disponibilidad SADC de la *African Standby Force*. Sudáfrica es quizás en la actualidad el único país subsahariano con capacidad para gestionar conflictos regionales sin la necesidad del apoyo de potencias exteriores no africanas.

En general debe decirse que los estados y organismos regionales africanos siguen mostrando una clara falta de madurez en lo relativo a la resolución de conflictos y que la iniciativa exterior seguirá siendo clave en los próximos años. El hecho de que los rebeldes libios rechazaran la mediación de la Unión Africana en el conflicto que les enfrentó contra el Gobierno del coronel Gadafi es otra importante prueba de la insuficiente consolidación de las instancias africanas en materia de gestión de crisis en dicho continente.

#### ■ Rescaldos de recientes guerras y procesos democráticos en África central y occidental

En lo relativo a la democratización de esta región del continente, este último año ha conocido numerosos procesos electorales favorables por lo general a

---

las instancias en el poder, pero con algunos incidentes de relieve y complejos procesos poselectorales, sobre todo cuando los anteriores partidos gobernantes quedaron descabalgados. Las recientes guerras siguen siendo un difícil obstáculo para el normal desarrollo político de aquellos países.

Después de haber sufrido una guerra prolongada a finales de los 90 y principios de este siglo y de haber iniciado un proceso de elecciones multipartidistas en 2006, la República Democrática del Congo, con un crecimiento económico del 7,2% y 1,7 millones de personas aún desplazadas en el país, se prepara para afrontar las nuevas elecciones que tendrán lugar en noviembre de 2011. El Gobierno ha aprobado una ley para suspender una segunda ronda, inicialmente prevista para febrero de 2012, y para cambiar el sistema de representación proporcional a uno de mayoría, algo que ha sido criticado por la oposición. Vital Kamerhe es considerado uno de los principales rivales al actual presidente Joseph Kabila. La Unión Europea enviará una misión de observación electoral al país entre seis y ocho semanas antes de los comicios. La misión estará liderada por Mariya Nedelcheva, representante del Parlamento Europeo. Existe gran preocupación por que la violencia se adueñe de los comicios y que el proceso de normalización política se estanque o incluso que la situación degeneren hacia situaciones ya vividas en el pasado. La protección de civiles, la estabilización regional, el control de los recursos minerales y la reforma del sector de la seguridad constituyen en la actualidad los principales retos de este país.

Dos países muy vinculados a la República Democrática del Congo durante la última guerra, Ruanda y Burundi, han seguido trayectorias muy diferentes. Ruanda ha conseguido buenos resultados económicos y una cierta estabilidad bajo la férrea dirección de su presidente, Paul Kagame, en el poder desde 1994. Desde la guerra, Ruanda se ha convertido en una vía de salida para el oro, diamantes y otros productos extraídos en el Congo. Sin embargo, en octubre de 2011 se produjo la impactante confesión del ex secretario general del Frente Patriótico Ruandés, del que formó parte el actual presidente, que afirmó que Kagame fue quien ordenó que se derribara el avión en que viajaba el entonces presidente del país Habyarimana y que desencadenó el genocidio. Si se confirma como cierta, dicha información puede tener un efecto muy negativo sobre la estabilidad y el desarrollo del país.

Burundi sigue conociendo la inestabilidad y las luchas internas. Tras las últimas elecciones de junio de 2010 el Gobierno marginó a la oposición y se produjeron violentos enfrentamientos entre este y la oposición que han llevado a una nueva situación de conflicto abierto en el país. En Uganda, un país también implicado en la guerra del Congo y con sostenido crecimiento económico, Yoweri Kaguta Museveni, su presidente, se convirtió en febrero de 2011, con el 68,38% de votos a su favor, en uno de los jefes de Estado con mayor antigüedad en el poder (desde 1986).

---

Nigeria, el estado más poblado de África, un país rico en petróleo, conflictos y contradicciones, ha conocido este último año un proceso electoral tenso y difícil. Tras la muerte, en mayo de 2010, del presidente anterior Umar Yar Adua, de religión musulmana, en abril de 2011 se celebraron elecciones legislativas, presidenciales y de gobernadores estatales en 24 de los 36 estados federados. Se produjeron incidentes violentos en el estado de Lagos y sobre todo en el norte del país. A pesar de los esfuerzos para que se votara con criterio político nacional, las elecciones estuvieron marcadas por la división norte-sur, según las líneas de fractura tanto étnicas como principalmente de religión. A lo largo de la historia política moderna de Nigeria, la variable étnico-religiosa ha afectado a la estabilidad sociopolítica del país. Hay una gran disparidad regional entre un norte pobre y musulmán (constituido por los colectivos étnicos hausa y fulani) y un sur rico y mayoritariamente cristiano (que abarca los colectivos étnicos yoruba e ibo).

El vencedor de las elecciones presidenciales fue el anterior vicepresidente y cristiano del sur Goodluck Jonathan. Los enfrentamientos violentos continuaron en el periodo poselectoral con más de 600 muertos y decenas de miles de desplazados. El nuevo presidente ha dado continuidad a las reformas económicas de su predecesor, ha formado un Gobierno fundamentalmente de tecnócratas más que de miembros de partido y está contando de momento con el respaldo de la comunidad internacional. No obstante, en noviembre de 2011 se produjo un estallido de violencia relacionado con enfrentamientos tanto religiosos como de lucha por la tierra: etnias musulmanas ganaderas contra etnias agricultoras cristiano-animistas. El grupo rebelde musulmán Boko Haram atacó una serie de iglesias y comisarías dejando sobre el terreno más de 150 muertos.

En Costa de Marfil las elecciones presidenciales de diciembre de 2010 produjeron un serio enfrentamiento entre el entonces presidente, Laurent Gbagbo, y su rival y primer ministro, Alassane Ouattara. La gravedad de la situación obligó a la intervención de la Unión Africana, la Unión Europea, las Naciones Unidas y los países vecinos. Después de haber sido pospuestas en varias ocasiones y de todo tipo de discusiones acerca de la seguridad, la elegibilidad de los candidatos y cuestiones de procedimiento, Ouattara ganó las elecciones con el 51,1% frente al 45,9% de Gbagbo. Los partidarios del perdedor protestaron por haberse producido fraude, violencia e intimidación en las regiones del norte, donde encuentra su apoyo electoral el candidato vencedor, no reconocieron el resultado electoral y tomaron la decisión de cerrar las fronteras y declarar el toque de queda. Las Fuerzas Republicanas de Costa de Marfil, partidarias de Ouattara, lanzaron en febrero de 2011 una ofensiva en el centro y oeste del país que fue conquistando ciudad tras ciudad.

En marzo ECOWAS solicitó a Naciones Unidas que tomara medidas inmediatas. La ONU reconoció en la Resolución 1975 a Ouattara como presidente y

---

autorizó el uso de los medios que fueran necesarios para proteger a la población civil bajo amenaza inminente de ataque. La intervención de las fuerzas de la ONU y sobre todo de las tropas francesas desplegadas en el país impidió que las fuerzas leales a Gbagbo rechazaran a las tropas partidarias de Ouattara y la guerra civil se prolongase, lo que llevó a un fin de los enfrentamientos armados a mediados de abril. La crisis se había saldado con unos 1.000 muertos y cerca del millón de desplazados.

Entre enero y marzo de 2011 Níger celebró elecciones presidenciales. Estas fueron el resultado de las presiones de ECOWAS y la comunidad internacional tras el golpe de Estado que en febrero de 2010 había depuesto al presidente Mamadou Tandja. El vencedor de las elecciones, con el 58% de los votos, fue Mahamadou Issifou, líder carismático y principal opositor al anterior presidente Tandja. El proceso electoral se solventó sin incidentes.

Otro país de África Occidental que conoció un proceso electoral fue Guinea, donde tras varias décadas como candidato de la oposición, Alpha Condé fue finalmente elegido presidente en diciembre de 2010. Ganó con el 52,52% de los votos en segunda vuelta por delante de Cellou Dalein Diallo pese a que en la primera vuelta solo había logrado el 18%. Antes de tomar posesión ofreció a la oposición formar Gobierno en un intento de *reintegración* nacional. En el momento de escribir estas líneas quedan sin embargo por organizar las elecciones legislativas. Estas podrían desarrollarse antes del final de 2011. Las últimas elecciones legislativas tuvieron lugar en 2002 y fueron boicoteadas por la mayoría de los partidos políticos. En la madrugada del 19 de julio de 2011 Condé sufrió un intento de golpe de Estado: un comando fuertemente armado sitió la casa presidencial y la atacó mientras este dormía, siendo esta ofensiva rechazada por la Guardia Presidencial.

## ■ SUDÁN, LOS RETOS DE LA PARTICIÓN Y DE VARIOS CONFLICTOS SUPERPUESTOS

El acontecimiento de mayor relevancia histórica del África negra en este último año ha sido sin lugar a duda la división de Sudán en dos estados diferentes: Sudán del Norte y Sudán del Sur. Este complejo proceso de ruptura se ha caracterizado por haber ocurrido en un contexto de conflictos superpuestos dentro del mismo país: las luchas intestinas entre las facciones y grupos étnicos del sur, los enfrentamientos armados por el control de la región fronteriza de Abyei y las tensiones en la atormentada región de Darfur, sin olvidar las conexiones de este conflicto con el de su vecino el Chad.

Sudán era el estado de mayor extensión territorial del continente, con 2.505.810 km<sup>2</sup>, lo que era igual a cinco veces la superficie de España. Habitado

---

por un complejo mosaico de pueblos, en líneas generales podría decirse que el norte estaba habitado por etnias árabes de raza blanca y religión musulmana y el sur por pueblos de raza negra y religión animista y cristiana. En la zona central se producía una transición donde dominaban los pueblos de raza negra y religión musulmana. El río Nilo, con sus dos grandes ramales –el Nilo Blanco y el Nilo Azul– y su discurrir sur-norte, era el eje vertebrador del país. La casi total indiferencia, cuando no hostilidad, de los Gobiernos árabes y musulmanes de Jartum hacia la población de raza negra del sur hizo que desde 1965, once años después de su independencia en 1954, hasta la firma del Acuerdo General de Paz (*Comprehensive Peace Agreement*) en 2005, Sudán conociera un estado de guerra semipermanente. Tal situación había costado unos dos millones y medio de vidas humanas y había generado un número aún mayor de desplazados.

Dichos acuerdos de paz de 2005 habían dotado al sur de una constitución interina que a su vez había permitido la formación de un Gobierno autónomo y que, entre otros, estableció los compromisos de repartir a partes iguales los ingresos petroleros y de realizar una consulta popular en el sur en enero de 2011 que determinase si los casi nueve millones de pobladores de esa región –un 25% del total de los que viven en Sudán–, querían o no la separación. A pesar de las tensiones y dificultades que caracterizaron las relaciones entre Juba, la capital del Sur, y Jartum, la capital del Norte y del Estado, el 9 de enero tuvo lugar el referéndum por la independencia del Sur, que se saldó con un aplastante 98% a favor de la independencia. Sudán del Sur quedó constituido por diez de los 26 anteriores estados de Sudán. Todo esto fue posible gracias a las presiones diplomáticas de última hora de Estados Unidos y la actuación y presencia de la misión de la Unión Africana en Sudán. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas respaldó dicho proceso con la aprobación de la Resolución 1996 el 8 de julio de 2011, que estableció la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS) por un periodo inicial de un año a partir del 9 de julio de 2011, con la intención de renovarlo por otros periodos según sea necesario. Dicha resolución autoriza hasta 7.000 efectivos militares, 900 policías y un componente civil adecuado. En esa misma fecha concluyó el mandato de la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) –que estaba activada desde 2005– debido a la negativa del Gobierno de Jartum a permitir que dicha misión permaneciera en su territorio.

Las principales fuentes de extracción de petróleo han quedado en el Sur. Se calcula que hay reservas petrolíferas de 6.700 millones de barriles. Pero las refinerías, los oleoductos y los puertos de embarque del oro negro están en el norte. El acuerdo de compartir los ingresos del petróleo entre el Norte y el Sur no se ha ratificado, y es uno de los problemas sin resolver. Además de petróleo, Sudán del Sur tiene zinc, cromo, plata y oro. Posee también recursos hidroeléctricos –gracias al paso del caudaloso Nilo Blanco– e inmensos bosques tropicales. Igualmente cuenta con parques naturales vírgenes con gran variedad de fauna, similares a

los de países como Tanzania y Kenia, y ello podría ser una fuente importante de desarrollo turístico.

El Banco Mundial ha prometido 75 millones de dólares de créditos a Sudán del Sur y la comunidad internacional está apoyando firmemente al nuevo estado, que más allá de sus potenciales recursos petrolíferos es uno de los más pobres y subdesarrollados del continente. Sirva como muestra que en 2005 el territorio de Sudán del Sur solo contaba con 50 km de carreteras asfaltadas. Importantes cantidades económicas están siendo dedicadas a proyectos de desarrollo a pesar de las dificultades y la conflictividad del proceso de nacimiento de Sudán del Sur.

La redacción de la constitución definitiva para el nuevo país estuvo marcada por poderosas tensiones entre las propias facciones del Sur. La hoja de ruta ya había sido establecida en la Conferencia de Juba en octubre de 2010 y el 7 de febrero el Gobierno Provisional del Sur, presidido por Salva Kiir Mayardit, designó un Comité de Revisión Constitucional de 24 miembros. La Alianza de Partidos Políticos de Sudán del Sur (SSPP), oposición al Ejército/Movimiento Popular de Liberación de Sudán del presidente del Gobierno Provisional, objetaba que la composición del comité contravenía lo acordado en la Conferencia de Juba. El SSPP consideraba que el borrador de la nueva constitución no establecía un sistema de reparto de poder multipartidista y que el periodo de transición de cuatro años era excesivo.

Las disputas políticas fueron acompañadas de una preocupante erupción de violencia. De enero a mayo de 2011 cerca de cinco mil civiles fueron asesinados por milicias en diferentes lugares de Sudán del Sur. Los episodios más sangrientos ocurrieron en el estado de Jonglei, donde un grupo rebelde liderado por el general George Athor Deng se enfrentó a las fuerzas del Gobierno provisional, y en Malakal, la segunda ciudad del país, en marzo, donde se produjeron combates entre milicias leales a Lam Akol y fuerzas gubernamentales. Sin embargo, tanto el Gobierno provisional como su fuerza militar están demostrando una solidez y cohesión sorprendentes, si no fuera por el hecho de llevar estos ya muchos años actuando como tales, aunque dicho estatus no le fuera reconocido.

El conflicto y la acción militar en torno a la región de Abyei han sido otro de los importantes obstáculos con que se ha encontrado la partición de Sudán. Abyei es un área rica en petróleo de unos 10.000 km<sup>2</sup> situada en el centro-oeste de la línea que separa Sudán del Norte de Sudán del Sur y que tiene «estatus administrativo especial» por el Protocolo de 2004 sobre la resolución del conflicto de Abyei en el Acuerdo General de Paz. Es una de las tres regiones (junto con los montes Nuba y el estado de Nilo Azul) que tenían la opción de integrarse a Sudán del Sur según un referéndum independiente, el cual no se llevó a cabo por desacuerdos

---

sobre el censo entre el Norte y el Sur. La disputa tiene su base en la rivalidad por los derechos de pastoreo y propiedad de la tierra entre las etnias Dinka, partidaria de integrarse en el Sur, y Misseriya, afín al Norte.

En marzo el proyecto *Centinela*, de análisis de imágenes de satélite en regiones de conflicto, avisó de la concentración de fuerzas militares del Norte bien equipadas junto a la frontera de Sudán del Sur. A finales de ese mes se iniciaron enfrentamientos entre miembros de la etnia misseriya y la policía local que en abril degeneraron en enfrentamientos más intensos y la quema de varios poblados. El 23 de mayo una patrulla de Naciones Unidas que escoltaba un destacamento del Ejército sudanés fue tiroteada por fuerzas desconocidas. El Gobierno sudanés acusó a Sudán del Sur de ser el responsable de dicho ataque y ordenó a sus tropas que ocuparan la ciudad de Abyei, produciendo varias decenas de miles de desplazados. Las protestas de Juba en relación con el uso de la fuerza y la anexión de hecho de dicho territorio por parte de Sudán del Norte desencadenaron un enfrentamiento encendido de declaraciones entre ambos Gobiernos. No obstante, la crisis puede encontrar una solución, gracias a que en junio ambas partes firmaron en Adís Abeba (Etiopía) un acuerdo propiciado por Naciones Unidas y la Unión Africana para desmilitarizar Abyei, permitir que las tropas etíopes controlen la zona, facilitar el retorno de los desplazados y establecer un Gobierno civil que sea aceptable para ambas partes.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, profundamente preocupado por la violencia, la escalada de las tensiones y el desplazamiento de la población, estableció por un periodo de seis meses, mediante su Resolución 1990 de 27 de junio de 2011, la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA), que estará integrada por un máximo de 4.200 efectivos militares, cincuenta agentes de policía y un apoyo civil adecuado. La operación controlará la frontera, que constituye un foco de violencia entre el Norte y el Sur, y está autorizada para emplear la fuerza a fin de proteger a los civiles y a los trabajadores humanitarios de Abyei. No obstante, cabe la duda de si dicha misión será capaz de vigilar, interceptar y prevenir incursiones de los ejércitos o de milicias de ambas partes a través de las fronteras de dicho territorio.

El año 2011 ha conocido también la violencia en otros territorios disputados. Así, se produjeron enfrentamientos armados en las montañas Nuba, en Kordofan del Sur, entre fuerzas militares de Jartum y Juba. Las tensiones se desencadenaron como consecuencia de la acusación de fraude por parte del Gobierno de Juba en las elecciones locales celebradas en mayo de 2011, en las que salió elegido Haroum, candidato afecto al Gobierno de Jartum y oscuro personaje acusado de crímenes contra la humanidad por su actuación en Darfur. El estado de Kordofan del Sur ha quedado como la única región del Norte poseedora de pozos de petróleo, lo que hace muy sensible al Norte a cualquier intento del Sur por cuestionar la titularidad de parte del territorio

---

de dicho estado. Los acuerdos de Adís Abeba incluían unos puntos adicionales relativos a Kordofan del Sur y el Nilo Azul, en los que se aceptaba la creación de un comité conjunto político y de seguridad que había de desarrollar acuerdos generales para compartir el poder entre Norte y Sur.

Estados Unidos también ha tomado cartas en el asunto y está dispuesto a seguir respaldando un Estado cuyo nacimiento hizo posible. Así, en octubre de 2011 el Departamento de Defensa de Estados Unidos envió una delegación a Juba e inició conversaciones con el Gobierno de Sudán del Sur. El Pentágono podría ayudar al Ejército del nuevo país a reforzar sus capacidades profesionales.

En lo relativo a Darfur, dicho territorio sigue siendo un grave problema para el Gobierno de Jartum tanto interno como en sus relaciones internacionales. Los acuerdos de paz de 2006 entre el Gobierno sudanés y los grupos rebeldes se vinieron definitivamente abajo cuando en diciembre de 2010 el líder rebelde Minni Minnawi, del Movimiento de Liberación de Sudán (SLM), se retiró de dichos acuerdos y huyó al Sur, lo que supuso la expulsión de los miembros de dicho movimiento de los organismos del Gobierno de transición de la región de Darfur. El Movimiento para la Justicia y la Igualdad (JEM) y el SLM constituyeron una alianza informal e hicieron propuestas para un Estado de Darfur más unitario que fueron rechazadas por Jartum. No satisfecho con rechazar tales propuestas, en marzo de 2011 el Gobierno de Sudán anunció la creación de dos nuevos estados en Darfur (del Centro y del Este), lo que enervó a los rebeldes, que acusaron a Jartum de querer aplicar la táctica de *divide y vencerás*.

No obstante todas las dificultades, las presiones diplomáticas y políticas no han cesado para alentar a los no signatarios a participar en el proceso de paz. En enero de 2011 tuvo lugar en Jartum una cumbre sobre Darfur, auspiciada por Naciones Unidas, en la que participaron representantes de la Unión Africana, Estados Unidos y de la misión híbrida ONU/UA en Darfur (UNAMID), seguida en Doha del 27 al 31 de mayo de 2011 por la Conferencia de todas las partes para la paz en Darfur, *All Darfur Stakeholders' Conference*. Los resultados de dichas reuniones de alto nivel son muy escasos a pesar de la presencia de una fuerza internacional muy numerosa.

En 2006, la Unión Africana desplegó una misión de mantenimiento de la paz en Sudán que fue sustituida en 2008 por una operación híbrida conjunta de la Unión Africana y las Naciones Unidas (UNAMID) sin precedentes, que en la actualidad constituye la mayor misión de mantenimiento de la paz de todo el mundo. Desde entonces, el mandato de la UNAMID se ha ampliado y actualmente se encuentra al 92% de su dotación autorizada de casi 20.000 efectivos. La UNAMID tiene como principal mandato la protección de los civiles, contribuir a la seguridad de la asistencia humanitaria, vigilar y verificar la aplicación de los acuerdos, ayudar a conseguir un proceso político inclusivo,

promover los derechos humanos y el Estado de derecho y vigilar la situación a lo largo de las fronteras con el Chad y la República Centroafricana e informar al respecto.

Sin embargo, han resultado más positivos los intentos por parte de Sudán y Chad para acercar posiciones y acabar con las insidias que enfrentaban a ambos países desde 2003. Ambos daban acogida y apoyo en su territorio a grupos rebeldes del país vecino. El Gobierno de Sudán se vio forzado a ello, ya que tenía demasiados frentes abiertos, a lo que se sumaba la orden de detención de la Corte Penal Internacional en marzo de 2009 contra el presidente Al Bashir y otros miembros de su partido por presuntos crímenes de guerra y contra la humanidad cometidos en Darfur. Tras las visitas recíprocas de los presidentes de ambos países, a finales de 2010 Sudán expulsó cerca de 2.000 rebeldes chadianos de su territorio y Chad hizo lo mismo con más de 500 rebeldes sudaneses, lo que redujo sensiblemente la violencia en las zonas fronterizas.

## ■ SOMALIA

A pesar de su uniformidad étnica, que podría haber favorecido la unidad y estabilidad del país, Somalia lleva ya más de veinte años de una encarnizada guerra civil, lo que ha convertido a este país en un Estado fallido en toda regla. En la actualidad se encuentra de facto dividido en pequeños estados y facciones independientes, sin un poder que lo gobierne en su totalidad. Tanto Somalilandia, en el norte, como Puntlandia, en el noreste, gozan de un mínimo de estabilidad y soberanía de hecho, sin embargo la mitad sur con la capital Mogadiscio se han convertido en uno de los problemas estratégicos más importantes de todo el continente.

Desde que en 2007 el Consejo de Cortes Islámicas de Somalia –que sucedió en el poder a los señores de la guerra– perdiera el poder en el sur del país como consecuencia del acoso internacional y de la intervención militar directa de Etiopía, la situación ha ido de mal en peor. La anarquía se adueñó del territorio y esta vez el vacío lo han llenado las milicias islámicas, franquicia local de Al Qaeda en Somalia. Las brigadas de Al Shabab controlan cerca del 70% del territorio y los alrededores de la capital Mogadiscio; el sur, junto a la frontera con Kenia, lo dominan las brigadas de Ras Kamboni, y parte de la capital, el puerto y el aeropuerto lo controla la misión de la Unión Africana AMISOM. El cometido principal de AMISON es apoyar a las instituciones federales transitorias en su esfuerzo de estabilización, diálogo y reconciliación, y facilitar la distribución de ayuda humanitaria. El 30 de septiembre el Consejo de Seguridad de la ONU pidió que, con carácter de urgencia, se desplegaran 3.000 militares más en el país africano, con lo que la misión deberá llegar a los 12.000 soldados.

En este país han convergido en 2011 el persistente problema de la piratería, la continuación del conflicto que enfrenta a las instituciones federales transitorias con las milicias islámicas, una gravísima hambruna y los secuestros en territorio keniano perpetrados por somalíes. Además, Estados Unidos vigila muy de cerca la situación en Somalia debido a los vínculos de las milicias islámicas con el terrorismo yihadista, lo que explica el aumento de su presencia en dicho país.

### ■ La piratería en el océano Índico

De todas estas cuestiones la piratería es el asunto estratégico de mayor calado. La existencia de la piratería es a su vez la consecuencia de la absoluta falta de control del territorio por las virtuales instituciones federales transitorias, reconocidas como Gobierno legítimo de Somalia por la comunidad internacional. Solo Somalilandia tiene la capacidad y la voluntad para oponerse a la piratería en su territorio, si bien sus medios son muy escasos. En Puntlandia, donde cuenta con el consentimiento de los clanes, la piratería ha encontrado sus principales santuarios y en el sur las milicias islámicas no se oponen a ella.

Si bien la mejor forma de combatir la piratería sería desde el mismo territorio somalí, y siendo este un objetivo inalcanzable a corto y medio plazo, la lucha contra la piratería en el golfo de Adén y el océano Índico se realiza exclusivamente desde el mar. Dicho esfuerzo ha movilizado las flotas de la Unión Europea, la OTAN y las de países como China, la India, Rusia, Irán, Japón, Australia, Indonesia, Malasia y Arabia Saudí. Se han creado centros de información y se ha establecido un corredor internacional para que los buques y aeronaves presentes en la zona puedan proteger a los buques en tránsito. La actual operación de la OTAN *Allied Provider* tiene misiones de protección de tráfico marítimo y contrapiratería. La V Flota norteamericana ha servido también como aglutinador de una coalición de Fuerzas Marítimas Combinadas, *Combined Task Force-150*, con participación de Francia, Australia, Turquía, los Países Bajos y Dinamarca, con misión de disuadir, combatir y llevar ante la Justicia a los elementos implicados en la piratería.

Desde noviembre de 2008, la Unión Europea mantiene allí la operación *Atalanta*, que tiene como misión la protección directa de todos los buques del Programa Mundial de Alimentos de la ONU. La escolta naval que se les presta ha evitado que sean un objetivo rentable para los piratas y ha permitido la ayuda alimentaria diaria a 1.600.000 somalíes. El dispositivo de unidades navales de la Unión Europea protege también la zona del corredor internacional de tránsito del golfo de Adén donde acuden a proteger a los buques en riesgo cuando solicitan ayuda, Igualmente contribuye a supervisar las actividades pesqueras frente a Somalia y coopera con las organizaciones y estados que luchan contra la piratería, en especial con la *Combined Task Force-150*. Otro de sus cometidos será asistir,

cuando se desarrolle la capacidad marítima de Somalia, a las autoridades de ese país facilitando datos sobre la actividad pesquera.

Actualmente, España es uno de los principales contribuyentes. En el mes de noviembre de 2011, de un total de 1.980 efectivos, la aportación española era de 370 militares repartidos en una fragata, un patrullero y el destacamento aéreo Orión desplegado en Yibuti, siendo el segundo país por detrás de Francia. El Gobierno español ha conseguido además ampliar la zona protegida por la operación Atalanta a los caladeros de las islas Seychelles, tal y como venían pidiendo las asociaciones pesqueras, pero los buques de pesca españoles no disponen de una protección directa de los buques de *Atalanta* o españoles.

El Consejo Europeo adoptó el 15 de febrero de 2010 la decisión de poner en marcha una misión militar para la formación de las fuerzas de seguridad somalíes en Uganda (*EU Training Mission*, EUTM) como contribución al programa de adiestramiento que lleva a cabo AMISOM. Esta misión tiene un carácter no ejecutivo y trata de contribuir al programa ya existente de adiestramiento de las fuerzas de seguridad somalíes. La Unión Europea considera clave para el éxito la transferencia de la misma a los socios africanos y por ello considera necesario que AMISOM aporte un suficiente número de instructores. La misión, con importante participación española, cuenta con unos 150 instructores militares dedicados a formar unos 1.000 soldados somalíes en cada turno de seis meses. No son fuerzas destinadas a combatir la piratería, aunque su contribución a la consolidación del Gobierno somalí podría, a largo plazo, facilitar el control gubernamental de las zonas costeras desde las que operan los piratas.

La piratería somalí amenaza un corredor marítimo de importancia estratégica y comercial, ya que un 70% del abastecimiento mundial de petróleo discurre por el golfo de Adén, al norte de dicho país. Muchas navieras se han visto obligadas a desviar sus rutas y otras han tenido que aumentar el coste de sus seguros. A pesar de los esfuerzos realizados por la comunidad internacional, los ataques van en aumento y se teme que la piratería estreche sus vínculos con el terrorismo yihadista, lo que elevaría notoriamente la gravedad estratégica del problema. Se tiene conocimiento de que los piratas pagan un cierto porcentaje de sus rescates a las brigadas de Al Shabab para asegurar su libertad de acción y se cree que estos realizan otros servicios a las milicias islámicas, como importación de armas o traslado de yihadistas desde y hacia Somalia.

El despliegue militar dificulta los secuestros pero no los evita y las cifras de secuestros siguen estancadas: si en 2009 se produjeron 52 secuestros sobre 131 ataques, en 2010 se registraron 49 secuestros en 125 ataques y entre enero y febrero de 2011 se han capturado ya once buques en 34 intentos según los datos de la Inteligencia Naval de Estados Unidos. Según datos del Piracy Reporting Centre de la Oficina Marítima Internacional, a 28 de febrero de 2011 los piratas

somalíes retenían 33 buques con 711 rehenes y en lo que va de año han muerto siete personas<sup>(1)</sup>.

Según el *Strategic Survey* del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres, el número de piratas asciende a unos 5.000, divididos en cinco grandes grupos. La piratería somalí responde a un modelo operativo de bajo perfil tecnológico que actúa por razones lucrativas con un sistema de negocio muy simple de secuestro y rescate: los piratas, utilizando una lancha rápida y armados con armamento ligero, capturan un barco pesquero o similar. Dicho barco es utilizado como nodriza para patrullar el océano en busca de buques de carga lentos, con escasa tripulación y carentes de seguridad. Gracias a los barcos nodriza de apoyo y vigilancia en alta mar, que se mueven sin despertar sospechas por las líneas marítimas, y gracias al teléfono móvil y al GPS, los piratas pueden operar con sus lanchas rápidas a grandes distancias de la costa somalí. Su radio de acción ha llegado a alcanzar Madagascar por el sur y casi las Maldivas en el Este. Como los puertos somalíes no disponen de infraestructura para descargar la mercancía de petroleros o grandes barcos mercantes para venderla en los mercados de la región y como tampoco les es posible vender dichos barcos haciéndolos pasar por otros, los buques secuestrados son entonces anclados en aguas territoriales somalíes, cerca de los santuarios piratas en las poblaciones de Eyl, Hobyo y Gharardeere en el cuerno de África, mientras se llevan a cabo las negociaciones para el pago del rescate<sup>(2)</sup>.

Esta última circunstancia hace que los rescates sean bajos en relación con el valor total del barco. Sin embargo, la permanencia y el relativo éxito de dichas operaciones hacen que se produzca una tendencia al alza. Por pura lógica de negociación y para evitar sentimientos de gran exaltación en la opinión pública internacional, el modelo operativo de beneficio por la vía exclusiva del rescate genera una violencia limitada, si la comparamos con los casos de piratería en los que se apropian de la carga y se vende el barco, donde la tripulación puede convertirse en un estorbo. El reclutamiento de piratas resulta muy sencillo, dado que el beneficio medio por participante y secuestro ronda los 40.000 dólares.

La detención y enjuiciamiento de los piratas se ha convertido en una cuestión extremadamente compleja por la falta inicialmente de un derecho internacional que considerase tales casos y por las autolimitaciones que se imponen las potencias occidentales por razones de sus principios políticos y jurídicos, así como por otras razones de índole práctica. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha dado cobertura jurídica al despliegue aeronaval internacional en su Resolución 1814 de 15 de mayo de 2008, en que solicitó a los Estados miembros que tomaran medidas para proteger la navegación, el transporte y el flujo de asistencia humanitaria a Somalia. Posteriormente,

---

<sup>(1)</sup> ARTEAGA, Félix, ARI n.º 52/2011, Real Instituto Elcano, *La lucha contra la piratería en Somalia: el problema persiste a pesar del esfuerzo militar*, 14/03/2011, p. 5.

<sup>(2)</sup> *Strategic Survey 2011*, IISS, p. 307.

la Resolución 1816 autorizó a usar la fuerza bajo el capítulo VII de la Carta de la ONU y la 1846 permitió desplegar fuerzas, tomar y disponer de los medios empleados y penetrar en aguas territoriales para reprimir los actos de piratería de acuerdo con los artículos 100 y 105 de la Convención de la ONU sobre la Ley del Mar (UNCLOS). En caso de necesidad, la Resolución 1851 permite complementar la operación aeronaval con una acción terrestre sobre los santuarios, posibilidad que de momento no se ha considerado, aunque algunos países, como Francia, ya han recurrido a ella.

Sin embargo, la zona a proteger es demasiado extensa y los buques desplegados deben dar prioridad a los que llevan ayuda alimentaria o humanitaria a Somalia y a los que circulan por los corredores establecidos, por lo que les resulta muy difícil garantizar la vigilancia del resto de embarcaciones en peligro. Por otro lado, el uso de la fuerza que pueden hacer está limitado a la defensa propia o a la de las tripulaciones y buques protegidos sin que puedan llevarse a cabo acciones de fuerza preventiva sobre embarcaciones sospechosas. Tampoco deben usarla cuando los buques son apresados mientras los piratas no pongan en peligro la integridad de tripulaciones y buques, ya que las intervenciones armadas pueden poner esa integridad en mayor riesgo.

Una vez que los buques de guerra apresan piratas se plantea el problema de su entrega a las autoridades judiciales porque Somalia carece de un sistema de justicia y se deben entregar a países limítrofes o a los propios de los buques. Además, la responsabilidad de proteger se solapa entre un conglomerado de propietarios, armadores, navieros, tripulaciones, países que abanderan y Estados costeros que complican los procesos de decisiones. Como resultado, las medidas legislativas y penitenciarias disponibles para la represión y prevención de la piratería no evitan la impunidad: solo en el primer semestre de 2010 se tuvieron que liberar 700 detenidos y de los retenidos solo se juzga a una tercera parte.

En consecuencia, el efecto disuasorio del despliegue naval internacional ha sido insuficiente, porque se mantiene la desproporción entre los riesgos reales que se corren y las expectativas de beneficios, y, sin embargo, se ha generado un efecto de superación por parte de las organizaciones piratas, reinvertiendo sus beneficios en mejor armamento y equipos más sofisticados. Especialmente preocupante resulta la expansión de su base financiera a los países vecinos y el sistema de venta de participaciones sobre los beneficios de futuros ataques como método para ampliar su capital.

Para un país como España, con importantes intereses marítimos, la situación de una piratería todavía dinámica y emprendedora implantada en el Cuerno de África supone una amenaza directa para las embarcaciones, tripulaciones, mercancías e intereses pesqueros españoles en aquella región del Índico; el secuestro, en abril de 2008, del pesquero *Playa de Bakio* lo puso claramente de

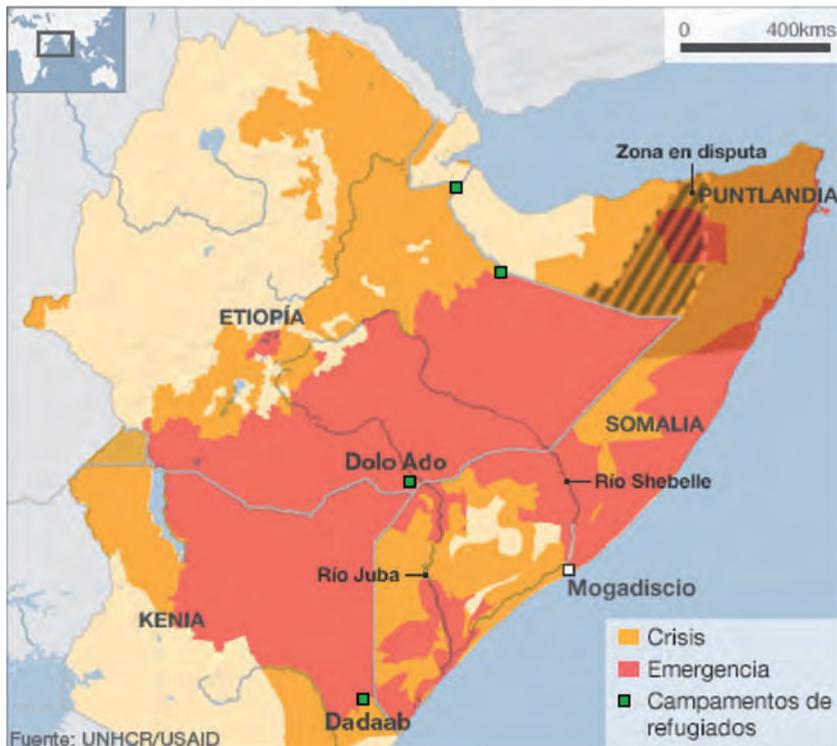
---

manifiesto. Pero, además, es igualmente preocupante la posibilidad de que el ejemplo cunda en otros lugares y que la piratería encuentre intereses comunes con el terrorismo u otros tipos de amenazas. El modus operandi de la piratería somalí podría adaptarse fácilmente al terrorismo transnacional, posibilidad que el mando norteamericano en África, AFRICOM, considera seriamente. Según el *Strategic Survey*, se ha especulado que en octubre de 2010 Al Shabab intentó utilizar un barco, secuestrado y entregado a este grupo por piratas, para atacar a un buque que transportaba abastecimientos para AMISOM y que era escoltado por un buque de guerra español de la operación *Atalanta*<sup>(3)</sup>.

### ■ La hambruna

Desde julio de 2011, Somalia atraviesa una de las peores crisis alimentarias de su historia a causa de una sequía considerada como la más intensa en veinte años y que ha afectado también a algunas zonas de Kenia y Etiopía. Más de tres millones de personas han llegado a encontrarse en riesgo de morir por desnutrición y algunas zonas son de muy difícil acceso para los organismos de ayuda por la presencia de grupos insurgentes islamistas. La extrema sequía también ha afectado a algunas partes de Kenia, Etiopía, Eritrea y Yibuti.

Mapa 1: Áreas con escasez de alimentos



<sup>(3)</sup> *Strategic Survey 2011*, IISS, p. 310.

El lunes 5 de septiembre la ONU informó de que la hambruna se había extendido a otra región de Somalia, que 750.000 personas se encontraban en peligro inminente de morir de hambre y que se esperaba que dicha hambruna se propagara aún más en los próximos cuatro meses a menos que se incrementara la ayuda. La primera remesa de distribución de alubias, aceite y arroz se dirigió a 72.000 personas en la región de Gedo. La Cruz Roja, que está teniendo acceso a regiones controladas por las brigadas de Al Shabab, distribuyó semillas y fertilizantes a 240.000 agricultores antes de la temporada de siembra.

La ONU ha pedido mil millones de dólares para ayudar a Somalia y al cerrar la redacción de este capítulo todavía no había conseguido alcanzar la cifra. La Unión Africana dijo en agosto en una conferencia de donantes que se habían recaudado más de 350 millones de dólares en efectivo para combatir la sequía y la hambruna. Estados Unidos ha prometido más de 500 millones en asistencia alimentaria y en refugios. La Unión Europea y sus países miembros se han comprometido a aportar más de 750 millones, mientras que la Organización de la Conferencia Islámica se ha comprometido a donar 350 millones de dólares. El organismo mundial Unidad de Seguridad y Nutrición Alimentaria de Somalia informó de que la desnutrición aguda y la tasa de mortalidad habían superado los umbrales de hambruna en la región Bay del sur del país. Dicho informe añadía que los hogares pobres en esta región enfrentan déficits masivos de alimentos como consecuencia de la escasa producción agrícola y el deterioro del poder adquisitivo.

En el momento de completar este texto es difícil hacer una evaluación de las víctimas de esta catástrofe humanitaria.

Vinculado al problema anterior, dos cooperantes españolas de Médicos sin Fronteras, Montserrat Serra y Blanca Thiebaut, fueron secuestradas el 13 de octubre de 2011 en el campamento keniano de refugiados de Dadaab, situado a escasos 100 kilómetros de la frontera con Somalia. Este fue el último de cuatro secuestros acontecidos en suelo keniano en poco más de un mes, que incluyen a otro trabajador humanitario de Dadaab, una ciudadana francesa y otra británica, además de numerosos enfrentamientos armados en la zona fronteriza. Cuarenta y ocho horas después de la captura de Serra y Thiebaut, el Ejército keniano se desplegó en suelo somalí en respuesta a los secuestros. Al escribir estas líneas sabemos que las cooperantes españolas fueron conducidas a la ciudad costera somalí de Kismayo y que, según el general Yusuf Ahmed Dhumal, jefe de las fuerzas del Gobierno de Somalia en el sur del país, existe la posibilidad de que la milicia islamista Al Shabab opte por vender a las dos rehenes a piratas somalíes con el objetivo de obtener dinero para financiar sus actividades.

---

## ■ LA PIRATERÍA EN EL GOLFO DE GUINEA Y EL CRIMEN ORGANIZADO EN LAS GRANDES AGLOMERACIONES, UNA HIDRA MULTIFORME

El año 2011 también ha puesto de relieve un nuevo escenario de conflictividad de calado estratégico que amenaza con seguir la estela de la piratería en Somalia y que, debido a la cercanía de las islas Canarias al del golfo de Guinea, podría llegar a afectar seriamente a los intereses españoles. En este caso no es un Estado fallido el que da amparo a la piratería, sino una serie de países, el principal de los cuales es Nigeria, en los cuales hay zonas muy pobladas con grandes aglomeraciones humanas –en gran parte incontroladas– donde hay zonas con altísimos índices de criminalidad y donde el crimen organizado ha encontrado un fácil acomodo.

El problema saltó a la escena de los medios de comunicación cuando en septiembre de 2011 cinco marineros españoles, parte de la tripulación de 23 hombres del *Mattheos I*, un petrolero de 46.000 toneladas de propiedad española y bandera chipriota, fueron secuestrados a 50 millas de la costa de Togo, adonde se dirigía procedente de Benín cargado de gasolina. Después de que los piratas se llevaran 7.500 toneladas métricas de gasoil de un total de 46.000 toneladas, el barco fue liberado sin víctimas entre los tripulantes.

### ■ Crimen organizado

Antes de analizar el problema de la piratería conviene echar un vistazo al crimen organizado a nivel transnacional en África Occidental. El informe sobre la materia publicado en 2005 por la oficina de Drogas y Crimen de la ONU ya afirmaba:

*Transnational organized crime in the West African region must be regarded as an issue of growing concern. In order to highlight the problem, an overview of the development of the phenomenon in five countries of the region –Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria, Senegal and Sierra Leone– is provided, tracing both its extent as well as the range of illicit activities that are engaged in. These are diverse and include: drug trafficking, advanced fee and Internet fraud, human trafficking, diamond smuggling, forgery, cigarette smuggling, illegal manufacture of firearms, trafficking in firearms, armed robbery and the theft and smuggling of oil<sup>(4)</sup>.*

Desde hace casi una década, el crimen organizado transnacional en África Occidental se ha convertido en un problema de graves consecuencias para la región y fuera de ella. El crimen organizado se ha hecho presente en todos los espacios donde hay oportunidades para el crimen. Además, este opera en

<sup>(4)</sup> UNODC. «Transnational organized crime in the west African region», *World Drug Report 2005*, p. 3.

mercados ilícitos globales, desarrollando, muchas veces, acuerdos de trabajo con otros criminales internacionales. Aun cuando el crimen organizado de África Occidental es menos violento que, por ejemplo, el crimen organizado ruso, su escala y rango son asombrosos y representa una grave amenaza para la estabilidad de los países y la subregión como un todo.

Los países de África Occidental, con sus distintas etnias, raíces culturales y abundancia en recursos naturales, tienen en común uno de los niveles de vida más bajos del mundo. Once de los quince miembros de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental se encuentran entre los treinta países que figuran a la cola del Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

Una de las principales circunstancias que ha permitido el arraigo del crimen organizado ha sido el éxodo masivo del campo y la concentración de la población en grandes urbes. Desde 1990 la migración hacia las ciudades en África Occidental ha sido vertiginosa. La población urbana era entonces de 60 millones de habitantes, lo que suponía un 33% del total de la población. En 2000 las cifras habían aumentado hasta 92 millones y un 38%, y en 2010 la población urbana era ya de 137 millones y un 44%, convirtiéndose en la segunda subregión con mayores índices urbanos del continente después de África del Norte. Ciudades como Porto Novo, Benín, Ouagadougou, Burkina Faso, Accra, Ghana, Niamey, Níger, Lagos, Nigeria y Lomé en Togo, sufren todas de saturación urbanística, lo que supone que en dichas ciudades la población crece más deprisa que las economías locales, con graves consecuencias sociales y económicas como el desempleo, la proliferación de barriadas miserables, la polarización social y el crimen<sup>(5)</sup>. La más poblada de aquellas urbes es Lagos, que en 1995 tenía seis millones de habitantes, en 2005 más de ocho millones y medio y en 2010 ya alcanzaba los diez millones y medio.

El desarraigo de una masa creciente de jóvenes favorece el reclutamiento de mano de obra criminal, la aglomeración y el caos facilitan la ocultación y el anonimato, y la debilidad de las estructuras judiciales y policiales asegura la impunidad de las organizaciones criminales. De ese modo las grandes urbes de la región, especialmente las costeras y portuarias, han actuado como cuarteles generales de las redes locales e internacionales.

Las duras condiciones económicas y sociales de los países de la región, una corrupción generalizada, escenarios de conflictos presentes y pasados, fronteras permeables, Gobiernos nacionales ineficaces y una creciente cultura de la impunidad han alimentado el desarrollo de prácticas delictivas como el tráfico de seres humanos, el contrabando de diamantes, la manufactura ilegal y el tráfico de armas, el contrabando de tabaco, el contrabando de inmigrantes ilegales y el floreciente comercio de artículos pirateados y falsificaciones procedentes de otros lugares del mundo. Los Gobiernos tienen pocos recursos y algunos

---

<sup>(5)</sup> *The State of African Cities 2010: Governance, Inequality and Urban Land Markets*. UN-HABITAT, 2010, p. 99.

de ellos son incapaces de controlar adecuadamente sus instituciones y, en consecuencia, sus propios territorios. La incertidumbre acerca de la estabilidad a largo plazo de dichos países –favorecida por los recientes conflictos que ha padecido la región– alienta en los funcionarios y ciudadanos la desconfianza en el Estado. El escaso e irregular sueldo de las fuerzas policiales contribuye aún más a la corrupción. Cuando una masa crítica de quienes deben aplicar la ley acepta sobornos, puede ser difícil, o hasta peligroso, permanecer honesto. Se ha creado así un círculo vicioso del que es muy difícil salir. Además, las distintas actividades ilícitas se complementan unas con otras; así, por ejemplo, en Guinea-Bissau las ganancias obtenidas en el contrabando de cigarrillos se utilizan para comprar armas y la participación de las comunidades y autoridades locales en el negocio del contrabando es una garantía de impunidad para todos los participantes en dicha empresa.

La amplia desigualdad en la distribución de la riqueza contribuye a la creciente aceptación por parte de sus habitantes de las actividades delictivas como opción para romper el círculo de la pobreza. La propia estructura de muchas economías de África Occidental basadas en la explotación de los recursos naturales, unida a una concepción patrimonial del Estado según la cual los recursos financieros y naturales de la nación pertenecen a las personas que ocupan el poder, también contribuyen a crear el ambiente propicio para la desobediencia de las leyes. Todos estos factores atraen a agentes económicos sin escrúpulos, facilitan el establecimiento y desarrollo de redes de delincuencia locales y transnacionales y fomentan el arraigo de un modelo cultural en el que el dinero puede comprarlo todo, incluida la impunidad y el poder político, además del respeto y la consideración social.

La presencia de las redes internacionales de la droga actúa como catalizador y dinamizador de estas actividades ilegales. La gran magnitud del flujo de dinero proveniente de la droga amenaza además gravemente al Estado de derecho al fomentar aún más la corrupción. La cocaína, una de las dos drogas más peligrosas en el mercado mundial, ha servido de avanzadilla para la implantación de dichas redes del narcotráfico.

Casi toda la cocaína del mundo proviene de solo tres países: Colombia, Perú y Bolivia. Tradicionalmente, los traficantes colombianos han dominado el tráfico transnacional de cocaína, haciendo contrabando con los mercados más lucrativos: a través de América Central y el Caribe hacia Estados Unidos y a través del Atlántico hacia Europa. A principios de este siglo África Occidental se convirtió en punto de pivote en la ruta del tráfico hacia Europa.

Dada la limitada capacidad para aplicar la ley de muchos de los estados de África Occidental como consecuencia de una combinación de pobreza, debilidad política y territorios bajo control insurgente, traficar vía estos

---

países ofrecía ventajas a largo plazo sobre las rutas más directas. Las redes de traficantes sudamericanas encontraron de ese modo oportunidades que les llevaron a trasladar una parte considerable de sus plataformas operativas a África Occidental, convirtiendo las costas y puertos de la región en el centro del tráfico transatlántico de cocaína.

El ejemplo cundió y además de grandes envíos de cocaína transportados por mar, almacenados en aquella región y dirigidos a sus destinos finales en países occidentales, las redes de delincuencia internacional empezaron a traficar con drogas duras empleando a portadores humanos «desechables», dotados de pasaportes y visados falsos. La heroína procedente del «Creciente Dorado» (*Golden Crescent*) encontró igualmente su espacio. Esta entra en la región principalmente por vía aérea para ser reexportada posteriormente a Europa y, en menor medida, a Estados Unidos. Pero en la región no solo se trafica con drogas duras. Su consumo también ha aumentado en forma de mortales cócteles caseros: en Liberia, niños-soldado han informado del consumo de *crack*-cocaína fabricada localmente y adulterada con pólvora. El cultivo del cannabis está ampliamente generalizado para el consumo local, regional y en menor medida para su exportación a países del norte de Europa.

De este modo África Occidental se ha convertido en un destino atractivo para las redes de delincuencia internacionales que, asociadas con criminales locales, están dando lugar a la creación y exportación progresiva de un modelo específico de red de delincuencia. Además de las conocidas redes nigerianas, se están creando nuevas redes en Ghana, Costa de Marfil y Senegal. Modeladas a imagen y semejanza del tipo de red nigeriana, estas organizaciones criminales comparten las mismas características imprecisas, fragmentadas y orientadas al comercio que tanto éxito les proporcionan en esta aldea global del moderno crimen «desorganizado».

Los tradicionales modelos criminales altamente organizados, como los de la conocida organización de la mafia italiana, la *cosa nostra* americana y la japonesa *yakuza*, no encajan con las condiciones anárquicas y «repentinas» que caracterizan al contexto general africano, donde las estructuras basadas en proyectos y en operaciones comerciales resultan mucho más eficaces. A este respecto, las operaciones delictivas de África Occidental adoptan estructuras, modus operandi y características típicas de los comerciantes y empresarios legítimos de la región, en las que un empresario de éxito invita a uno o más jóvenes u otros subordinados a incorporarse a su empresa a medida que aumenta el volumen de negocio. La división de tareas en estas estructuras se realiza de tal forma que los recién incorporados, generalmente conocidos o personas relacionadas con los socios originales, apenas conocen a los empresarios para los que realmente trabajan, ni tampoco la forma en que sus tareas se relacionan con las funciones de otros miembros. El empleo que

---

ofrecen suele estar limitado a un determinado proyecto, sin expectativas de establecer vínculos estables –permanentes– con la estructura que, más bien, se desvanece al completar un proyecto concreto. El secretismo y la total lealtad de las personas con el grupo que crea la operación quedan garantizados gracias a la presión cultural (por ejemplo, al pertenecer al mismo pueblo, clan o grupo étnico) y mediante el uso de rituales religiosos y de magia negra con los que se amenaza con castigos sobrenaturales en caso de traición<sup>(6)</sup>.

### ■ Robo y contrabando de petróleo

Especial mención merecen el robo y contrabando de petróleo y sus derivados por ser este el ámbito donde piratería y crimen organizado encuentran su espacio más estrecho de cooperación. Esta actividad es un crimen que enriquece a unos pocos criminales, grupos insurgentes y autoridades corruptas mientras empobrece a la mayoría, socava el imperio de la ley, profundiza las raíces de la corrupción, ensucia el medio ambiente, viola los derechos humanos y despilfarra los recursos naturales.

En la costa de Nigeria y en la de los países vecinos se concentra una gran masa de población. Allí proliferan espacios sin ley que los propios estados apenas son capaces de controlar. Es el caso del delta del Níger y de amplias zonas de la ciudad de Lagos. En toda aquella región costera, que rezuma petróleo, se producen poderosísimos contrastes entre la riqueza opulenta y la pobreza extrema. En la región del delta los grupos rebeldes, en su conflicto con el Gobierno nigeriano, llevan ya años atacando refinerías y plataformas petrolíferas, adueñándose de embarcaciones y secuestrando ejecutivos de las petroleras. Estos grupos rebeldes consideran que su Gobierno –y por extensión las compañías occidentales del sector– expolia su país. Del contrabando y el rescate dichos grupos obtienen importantes beneficios, lo que hace que se combinen las motivaciones políticas y oscuros intereses económicos. Los rebeldes consideran además que, siendo las compañías privadas del sector tan ricas y poderosas, si no invierten en las comunidades locales al menos que paguen sus porcentajes a modo de impuesto. Grandes sectores de la población no ven injusticia alguna en que parte de la riqueza se quede en la región y cooperan con estas organizaciones.

Por otra parte, en Nigeria también se ha generalizado el robo de combustible de los oleoductos y de las redes de distribución con la participación, la pasividad o el consentimiento de las propias autoridades y funcionarios locales. La organización familiar y de clan de los grupos que participan en dicha actividad hace muy difícil la penetración de las organizaciones ilegales por la Policía, suponiendo que esta no tenga también su propia «mordida» en el asunto. Los incontables idiomas que se hablan en el país son otro obstáculo para la obtención de información. La proporción de dicho negocio es tan importante

---

<sup>(6)</sup> Real Instituto Elcano, *África Subsahariana*, ARI n.º 43/2006, 20/04/2006, p.7.

que, según UNODC, un 10% del petróleo nigeriano (unos 55 millones de barriles anuales) es robado. De hecho, se estima que solo Nigeria desarrolla dos tercios de su capacidad de producción como consecuencia del robo, el vandalismo y la violencia en el delta del Níger. Partiendo de esas premisas, no hay problema alguno para «colocar en el mercado» todo el contenido que se pueda extraer de un petrolero robado o secuestrado.

El informe de UNODC *Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment* analiza la práctica de robo y tráfico de petróleo, conocido en el delta del Níger como *bunkering*, y afirma que la mayor parte del robo y contrabando de petróleo y sus derivados es llevado a cabo por grupos criminales que mantienen vínculos con grupos rebeldes. El petróleo es robado siguiendo dos métodos: *hot tapping*, en que una conducción ilegal se injerta a una conducción legal por la que el contenido fluye a presión, y *cold tapping*, en que la conducción u oleoducto es previamente volado en un tramo cercano, lo que da tiempo suficiente a los criminales para ensamblar su propia conducción sin que el fluido que pasa por la conducción lleve presión. El petróleo robado es cargado en barcasas o camiones cisterna y vendido en Nigeria y los países cercanos.

No se conoce con precisión cuanto petróleo ilegal llega a alcanzar el mercado internacional más allá de los países del golfo de Guinea. Los beneficios de este *bunkering* de petróleo van directamente a los grupos militantes y a los funcionarios corruptos. También se roba petróleo por corrupción de los cuerpos de seguridad, los miembros de las compañías privadas o los responsables de controlar la exportación, que permiten que se llenen cisternas o que estas se carguen con cantidades mayores a las reconocidas<sup>(7)</sup>.

### ■ Piratería en el golfo de Guinea

La piratería en el golfo de Guinea se extiende por la costa de una docena de países entre Guinea y Angola y, según *Risk Intelligence*, la agencia de seguridad con base en Dinamarca, en el último año ha escalado desde robos armados de pequeña envergadura a secuestros y robos a gran escala de grandes cargamentos. Según la Oficina Marítima Internacional, Nigeria y Benín han denunciado 22 incidentes piráticos en los primeros ocho meses de 2011. Los analistas consideran que el número de ataques denunciados en las aguas próximas a Nigeria puede estar por debajo de las cifras reales, porque algunos de los barcos realizan transportes ilegales de petróleo y porque las navieras temen que sus pólizas de seguro puedan verse aumentadas. No obstante, no parece que la táctica vaya a tener éxito ya que en agosto The Joint War Committee, que representa a distintas aseguradoras internacionales (entre ellas a la londinense Lloyd's Market Association), situó las aguas de Benín y Nigeria al mismo nivel de riesgo (*war-risk zone*) que Somalia.

---

<sup>(7)</sup> UNODC. «Transnational trafficking and the rule of law in west Africa: a threat assessment», *World Drug Report 2009*, p. 20-21.

Muchos de los piratas del África Occidental proceden de las comunidades pesqueras y no necesitan más que sus propios barcos y unas pocas armas para llevar a cabo sus ataques. La intrincada costa de la región, especialmente la del delta del Níger, por donde discurren muchos de los canales de navegación de acceso a las refinerías, permite a los piratas encontrar refugio, escondite y lugares de descarga, y dificulta las labores de búsqueda y persecución a pesar de las enormes capacidades técnicas que ofrece la vigilancia vía satélite.

La principal diferencia entre la piratería en el golfo de Guinea y la de Somalia es que en esta región la actividad se dirige principalmente al robo de la carga más que al secuestro con intención de obtener un rescate, lo que a su vez da lugar a acciones mucho más rápidas, muy distintas de los lentos procesos de negociación somalíes. En consecuencia, también es mayor el uso de violencia, aunque se ha dado también el caso de añadir al robo de la mercancía el secuestro de la tripulación para la obtención de una recompensa.

A principios de octubre, Nigeria y República de Benín formaron un comité conjunto para atajar el creciente número de asaltos en el golfo de Guinea. El Gobierno de Nigeria ha desplegado dos buques de guerra y un helicóptero para patrullar, junto con las autoridades beninesas, las aguas de ambos países.

El 19 de octubre el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, señaló que la respuesta a las actividades de piratería en el golfo de Guinea ha de ser concertada, tanto a nivel regional como internacional, para hacer frente a un problema que pone en peligro la economía y la seguridad de esos países.

«La amenaza se agrava porque la mayor parte de los estados del Golfo (de Guinea) tienen una limitada capacidad para garantizar un comercio marítimo seguro y libertad de navegación, proteger los recursos marinos y garantizar las vidas y la propiedad», declaró.

Vemos pues cómo la corrupción, la debilidad de los estados, la conflictividad crónica, las redes internacionales del narcotráfico, el crimen organizado local y la piratería han llegado a generar una perversa sinergia del delito que realimenta la propia corrupción y horada aun más los cimientos de los estados de la región. Tal situación crea a su vez un espacio cada vez más favorable a la implantación de las organizaciones criminales. El peligro radica en que se alcance un punto de no retorno en que el crimen organizado llegue a ser más fuerte que el Estado, como en parte está ocurriendo en México con los narcos.

Muchos estados de la región y la propia ECOWAS han establecido como prioridad la lucha contra la corrupción y el crimen organizado. La Unión Europea y la Comisión Europea son plenamente conscientes del desafío que representa la corrupción en la región de África Occidental y cuentan con

---

instituciones especializadas de las Naciones Unidas, tales como UNODC, para proporcionar la asistencia técnica apropiada que los países receptores de África Occidental necesitan para abordar el problema.

Los enfoques y las soluciones del problema de la piratería, del tráfico de drogas y, en general, de las actividades criminales en África Occidental deben ser completos. El fortalecimiento de los controles fronterizos y territoriales, las capacidades operativas de las agencias encargadas de hacer cumplir la ley, los marcos legales y los mecanismos de aplicación contra el crimen organizado, el lavado de dinero y la corrupción son todas medidas necesarias para restaurar la autoridad del Estado y el Estado de derecho. Sostener sus efectos requeriría sin embargo reformas profundas del sector judicial penal y, en el caso de países en posconflicto, del sector de seguridad. Pero es mucho más fácil hacer un diagnóstico y proponer soluciones que llevar estas a cabo, porque el problema que aquí describimos ha dañado precisamente los instrumentos que se necesitan para su resolución.

## CAPÍTULO SEXTO

# AMÉRICA LATINA 2011: SORTEANDO LOS EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA, BUSCANDO UNA MAYOR INSERCIÓN INTERNACIONAL

*Carlos Malamud Rikles*

### RESUMEN

La región ha logrado salir bastante indemne de las turbulencias económicas que afectan al mundo desarrollado, a diferencia de lo que ocurrió en buena parte de los episodios similares que tuvieron lugar en las últimas décadas del siglo XX y a comienzos del XXI. Esto responde básicamente a dos hechos fundamentales: las reformas económicas realizadas en la región en la década anterior y la diversificación de las exportaciones, principalmente hacia China. Este país se ha convertido en la gran oportunidad para la región y en el mayor estímulo para su crecimiento. En el ámbito político los cambios experimentados no solo han incidido sobre la realidad de cada país sino también sobre los equilibrios regionales. La aparición de proyectos hegemónicos, especialmente el ALBA, han acentuado la fragmentación regional, mientras que en sentido contrario se crea Unasur como importante foro de concertación política regional.

### Palabras clave:

**Iberoamérica, reformas económicas, organismos regionales, China**

### **ABSTRACT**

The region has escaped fairly unscathed from the economic turmoil affecting the developed world, unlike what happened in most of similar episodes that occurred in the last decades of the twentieth and early twenty-first century. This corresponds basically to two fundamental facts: the previous economic reforms adopted in the region and diversification of exports, mainly to China. This country has become a great opportunity for the region and the major stimulus for growth. In the political arena the changes have affected not only the reality of each country but also the regional balance. The raising of hegemonic projects, especially the ALBA, has increased regional fragmentation, while on the other hand the creation of UNASUR as an important regional forum for political consultation is pushing towards a higher level of regional integration.

### **Key words:**

**Latin America, economic reforms, regional bodies, China**

América Latina logró superar la crisis económica y financiera internacional de 2008 con escasos golpes. Fue la primera vez en mucho tiempo que una crisis como esta no se originaba en la región ni en otros países periféricos, brindando a las autoridades regionales, junto al crecimiento económico de los últimos años, un poderoso argumento para presentarse como triunfadores ante sus propios pueblos y con una mayor dosis de seriedad y solvencia en los foros internacionales. El crecimiento acelerado del PIB en los años previos a 2008 y la rápida recuperación posterior a la crisis llevó a algunos reputados actores regionales, como el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Luis Alberto Moreno, a hablar de la década de América Latina, pese a la existencia de varias velocidades de crecimiento atendiendo a diferencias subregionales y nacionales.

En 2011 las cosas no eran iguales a 2008. Actualmente las perspectivas de que estalle una nueva recesión internacional se veían con mayor preocupación en los países en desarrollo, algunos de los cuales habían comenzado a ver cómo sus economías se frenaban o desaceleraban. La posibilidad de que los efectos de una nueva crisis afectasen a prácticamente todos los países de América Latina era motivo de conversación en todas las capitales del continente y en los foros donde coincidían los presidentes regionales, como en la XXI Cumbre Iberoamericana, celebrada a finales de octubre de 2011 en Asunción del Paraguay. De ahí que los nuevos problemas que se avizoraban en el horizonte se podían sintetizar en dos preguntas básicas: ¿cuándo golpeará la crisis sobre los países emergentes? y ¿cuánto y cómo se dejará notar? En relación a la última pregunta estaba claro que, salvo una situación catastrófica o algún caso aislado, los efectos de una recaída internacional no serán tan graves para la región como en situaciones anteriores, especialmente las de finales del siglo XX y comienzos del XXI.

La gran potencia regional que es Brasil es un ejemplo de lo que puede ocurrir con otras economías latinoamericanas. Brasil ya está sufriendo las consecuencias del descenso de consumo de los países en desarrollo y de China, así como el descenso en los precios de sus principales productos de exportación, lo que afecta tanto a su balanza comercial como a la recaudación fiscal. Si las previsiones iniciales de crecimiento para 2011 estaban en el orden del 6,5% al 7%, a finales del tercer trimestre de ese año estas se habían reducido a menos del 3,5%. Esta situación se ve acompañada por el ascenso de la inflación y la contracción de la demanda laboral, lo que afecta a la fuerza de trabajo. Por eso, habrá que ver cómo se verán afectadas en esta coyuntura las emergentes clases medias, una novedad importante ocurrida la década pasada en toda la región.

Todo esto acontece en un contexto regional e internacional en el cual América Latina lucha por redefinir su lugar en el mundo y adecuarse a una globalización que también está buscando nuevas reglas de juego, como se observa en las

---

últimas reuniones del G-20 y en las presiones por una mayor regulación del sistema financiero internacional. El G-20 es uno de los foros multilaterales donde América Latina está sobrerrepresentada, con la presencia de Argentina, Brasil y México. Pero la coordinación entre ellos y con el resto de los países latinoamericanos y caribeños es escasa, como se quejó el presidente dominicano Leonel Fernández. Al tiempo, se observa cómo la emergencia o consolidación de nuevos y viejos liderazgos regionales se combina con el deseo de algunos países de convertirse en destacados actores internacionales, con una voz potente que cuente en los asuntos globales. Es el caso de Brasil, que aspira a un puesto permanente en un renovado Consejo de Seguridad de la ONU o de Venezuela, que, gracias a sus alianzas internacionales, su manejo de las exportaciones petroleras y los excedentes generados, se ha erigido en una voz crítica en la escena global. Sin embargo, la influencia regional del Gobierno de Caracas se ha visto reducida en los últimos años. En este punto habrá que ver cómo influye en su proyección internacional la enfermedad de Hugo Chávez, pese a sus declaraciones de haber derrotado totalmente al cáncer.

A diferencia del pasado, los fenómenos políticos y sociales desde comienzos del siglo XXI y las transformaciones económicas producto del acelerado crecimiento no han impulsado la cohesión regional sino una mayor divergencia entre las diversas realidades nacionales. Hoy la fragmentación pesa más que la cohesión en un contexto marcado por proyectos contradictorios, aunque no antagónicos. La Alianza bolivariana de los pueblos de nuestra América (ALBA) ha consolidado e impulsado el proyecto hegemónico regional cubano-venezolano y la idea de extender a toda América Latina la «revolución bolivariana». Si bien el ALBA ya no es lo que era, especialmente en términos simbólicos, su existencia ha acentuado la fragmentación latinoamericana en torno a proyectos divergentes. Prueba de la fluidez que caracteriza a las relaciones intrarregionales es que, tras la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia de Colombia, la relación bilateral con Venezuela, que estaba bajo mínimos por el enfrentamiento de los presidentes Chávez y Álvaro Uribe, no solo se recompuso, sino también logró un rápido crecimiento de los intercambios comerciales y financieros entre ambos países. Algo similar se puede decir de la relación con Ecuador, muy afectada desde 2008, que atraviesa una nueva fase, como se pudo comprobar en la cumbre de la CAN (Comunidad Andina) celebrada en Bogotá en noviembre de 2011.

Está claro que los cambios ocurridos en América Latina, especialmente en la última década, han hecho que la región ya no sea igual a la que conocíamos en las décadas de 1960 o 1970, y ni siquiera Estados Unidos tiene la misma presencia en la región que la que tenía en el pasado. Una consecuencia de estas transformaciones es que el régimen de seguridad colectiva regional (o hemisférica) anteriormente vigente ya no funciona, de ahí la necesidad de construir uno nuevo, acorde con el proceso de inserción de América Latina

---

en el mundo globalizado. De ahí que el principal objetivo de este trabajo sea analizar cómo los distintos actores latinoamericanos reaccionaron en el frente internacional en los dos últimos años ante las principales tendencias que influyen sobre la región. Para ello, se tendrán en cuenta algunos procesos políticos, especialmente las elecciones de 2011, para ver en qué forma la continuidad o la alternancia de los Gobiernos influye en la acción exterior de sus países. La relación con Estados Unidos, la Unión Europea (incluyendo España) y, especialmente, los países asiáticos, comenzando por China e India, serán áreas prioritarias de atención.

## ■ EL DESEMPEÑO ECONÓMICO

América Latina sigue liderando, junto a Asia y otras regiones emergentes, el crecimiento económico mundial. Ayudada por la revalorización de las principales materias primas (alimentos, combustibles y minerales) exportadas por la región y gracias a políticas económicas serias y eficientes, el subcontinente enfrenta con confianza su futuro inmediato, pese a las nubes que asoman en el horizonte. De acuerdo con el Latinobarómetro 2011<sup>(1)</sup>, las expectativas personales de los latinoamericanos respecto a su futuro son estables, pese a una ligera reducción entre 2010 y 2011, del 44% al 42%. Si bien se mantiene una ligera tendencia a la baja, ya que en 2008 era del 46% y en 2006 del 49%, ha mejorado la percepción de que las cosas seguirán iguales el próximo año, pasándose del 32% en 2009 al 36% en 2010 y al 38% en 2011. Brasil es el país más optimista: un 64% piensa que su situación económica mejorará el próximo año. Siguen Colombia, 61%, y Paraguay y Panamá, 52%. Los menos optimistas son El Salvador y República Dominicana, 23%, seguidos por Chile, 30%. Las expectativas económicas de los países suelen ser, según el Latinobarómetro, diez puntos menos que las expectativas personales, una diferencia presente desde 2001. Cuatro de cada diez latinoamericanos esperan ver mejorar su situación económica personal en los próximos doce meses, y tres de cada diez lo esperan en sus países.

El optimismo brasileño se constata en los hechos pese a las complicaciones internas, aunque estas son menores que las de la Unión Europea. A diferencia de otros casos regionales, el Gobierno de Dilma Rousseff ha decidido atajar los problemas antes de que estallen mediante una activa política contracíclica. En este punto llama la atención lo rápido que algunos países olvidaron las enseñanzas de la crisis de 2008 y abandonaron el impulso de políticas contracíclicas, muchas veces para responder a situaciones electorales y a la necesidad de la reelección, y otras para reforzar la imagen positiva del Gobierno con nuevos subsidios y gastos sociales. Según las estimaciones más recientes del FMI (Fondo Monetario Internacional) y del EIU (*The Economist*

---

<sup>(1)</sup> Corporación Latinobarómetro, *Informe 2011*, [http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME\\_LB2011.pdf](http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LB2011.pdf).

*Intelligence Unit*), el PIB de Brasil está a punto de alcanzar los 2,44 billones de dólares frente a los 2,41 billones del PIB del Reino Unido, con lo cual Brasil sería la sexta mayor economía mundial. En 2010 alcanzó el séptimo lugar al superar a Italia. Como la economía brasileña crece a un ritmo menor que el de otros países emergentes asiáticos, India lo superaría en 2013, pero al año siguiente recuperaría el sexto al sobrepasar a Francia, el segundo país europeo. De mantener el actual ritmo de crecimiento, podría superar incluso a Alemania a comienzos de la próxima década.

Los ritmos de crecimiento y el buen desempeño de la mayoría de las economías regionales, a lo que se suman las expectativas de futuro, han llevado a hablar de la «década de América Latina». Sin embargo, detrás del éxito vemos algunos problemas, muchos relacionados con la apuesta, obvia por otra parte, hacia los mercados asiáticos, lo que implica profundizar en las exportaciones de alimentos y materias primas, con los consiguientes riesgos de *reprimarización*. Hay otros retos importantes, entre los que destacan: la gestión de los flujos de capital, la apreciación de las monedas locales y una inflación en alza; el aprovechamiento del aumento de materias primas, energía y alimentos evitando problemas sociales internos, y cómo esquivar los efectos de lo que se dio en llamar *la guerra de divisas*, en la que las economías de la región, sobre todo Brasil, sufren las externalidades negativas del conflicto cambiario entre Estados Unidos y China por la apreciación del yuan<sup>(2)</sup>. Pese a los esfuerzos de los países de la región, especialmente de América del Sur, mediante los mecanismos desarrollados por Unasur (Unión de Naciones del Sur), como las reuniones de ministros de Economía, la coordinación es modesta o limitada. Cada Gobierno desarrolla su política, adaptada a su realidad, evidenciando los escasos avances en la integración regional y subregional y los prácticamente nulos en la coordinación de políticas macroeconómicas, monetarias y fiscales. Inclusive, algunos proyectos que en su momento parecían llamados a cumplir un rol relevante en la materia, como el Banco del Sur, todavía no han podido ponerse en marcha, pese a las continuas declaraciones al respecto.

Según el FMI, las economías de América Latina y el Caribe están siendo capaces de sostener tasas de crecimiento continuadas. Si inicialmente el Fondo había estimado el potencial de crecimiento de la región en 2011 por encima del 5%, posteriormente lo rebajó al 4,5% en septiembre de ese año, y a comienzos de noviembre Christine Lagarde, su directora gerente, anunció la posibilidad de una nueva revisión a la baja. Para 2012 se calcula un crecimiento del PIB del 4% o incluso menos. El futuro de América Latina se ve condicionado por la ralentización del crecimiento de los principales países avanzados, especialmente los de la Unión Europea.

---

<sup>(2)</sup> MALAMUD, Carlos y STEINBERG, Federico, «Introducción», Carlos Malamud, STEINBERG, Federico y TEJEDOR, Concha (eds.), *Anuario Iberoamericano 2011*, <http://www.anuarioiberoamericano.es/virtual/index.html>.

En el comportamiento de la región, hay que considerar los buenos resultados de las mayores potencias regionales. Brasil y Argentina crecieron un 7,5% en 2010, y México, condicionado por la marcha de la economía de Estados Unidos, un 5%. Ha habido casos más exitosos, como Paraguay, Uruguay y Perú, que superaron el 8%. Chile y Colombia se situaron cerca del 5%, mientras que solo decrecieron Venezuela y Haití. Se tiende, pues, a un sistema de dos velocidades, en el que América del Sur crece más que México, América Central y el Caribe. La existencia de estas dos velocidades obedece a los diferentes modelos de crecimiento y a las distintas estrategias de inserción internacional. México, América Central y el Caribe, con menores opciones en materias primas o alimentos, concentran sus exportaciones en Estados Unidos, a la vez que dependen más de las remesas de sus emigrantes y producen bienes industriales que compiten directamente con los asiáticos. América del Sur exporta productos primarios (fundamentalmente a Asia), lo que convierte sus economías en complementarias de las de China y sus vecinos, y no en sus competidores directos. Sin embargo, cada vez hay más quejas de los productores industriales latinoamericanos (especialmente mexicanos, brasileños y argentinos) por lo que consideran competencia desleal de los exportadores chinos.

Mientras algunos países aprovechan el *bum* exportador para diversificar su estructura productiva, promover industrias estratégicas e intentar generar un crecimiento menos dependiente de las exportaciones de materias primas, otros comprometen su futuro dilapidando la coyuntura en vez de consolidar un modelo sostenible basado en la diversificación productiva. El mayor reto económico de los países latinoamericanos en el medio plazo, además de reducir las desigualdades y aumentar la cohesión social, es rediseñar su modelo de inserción internacional –impuesto durante bastante tiempo por los países avanzados– y mejorar la competitividad de las economías nacionales. Para ello la gran asignatura pendiente de todos los países de la región, salvo casos aislados, es la educación, tanto la primaria y secundaria como la universitaria. En todos los casos, la comparación entre los sistemas y los resultados educativos latinoamericanos y asiáticos refleja lo mucho que queda por hacer en el continente y lo rezagado que marcha respecto a sus más directos competidores.

Las diferentes respuestas gubernamentales están condicionadas por la posición política e ideológica de los Gobiernos regionales, coexistiendo algunas muy ideologizadas, que insisten en una presencia determinante del Estado en la actividad económica, con otras más pragmáticas que buscan compatibilizar Estado y mercado. Uno de los mayores desafíos de los Gobiernos, los empresarios y, en general, las sociedades de América Latina es la gestión de las exportaciones de alimentos y materias primas (minerales y combustibles), espoleadas por la demanda asiática y los precios internacionales al alza.

---

## ■ LOS PROCESOS ELECTORALES EN 2011. LAS PERSPECTIVAS DE 2012

La buena coyuntura económica ha incidido sobre las expectativas políticas regionales, favoreciendo especialmente a los partidos o líderes en el Gobierno. Esto ha potenciado la continuidad, como muestran los triunfos oficialistas en Argentina y Nicaragua, mientras la alternancia se impuso en Guatemala y Perú, aunque allí sus presidentes en ejercicio no podían ser reelegidos. Haití, devastado por el terremoto, es un caso diferente. En Perú, el triunfo de Ollanta Humala, que había generado expectativas y temores, se ha caracterizado en los primeros meses de su Gobierno por la continuidad, especialmente en materia económica, aunque con un cierto radicalismo en el discurso político y social que no alcanza, sin embargo, los excesos temidos por los más agoreros.

El gran tema de la agenda política y electoral de todos los países fue la seguridad ciudadana. Los altos niveles de criminalidad y violencia en Venezuela, El Salvador, Guatemala o México, entre otros, cada vez más asociados al narcotráfico, preocupan crecientemente a la ciudadanía, como muestra año tras año el Latinobarómetro. Su *Informe 2011* señala que el 28% de los latinoamericanos considera que la «delincuencia y la seguridad pública» son el principal problema de sus países. Venezuela es el caso extremo, ya que tres de cada cinco personas consideran que es su principal problema (61%), seguido por Costa Rica (45%). En Nicaragua (3%) y Brasil (7%) la percepción de la delincuencia como el problema más importante es menor. El paro ocupa el segundo lugar, con un 16%, muy lejos de la seguridad, lo que habla de la buena marcha de la economía. Los problemas económicos (12%) están en tercer lugar.

Desde una perspectiva electoral, 2011 se sitúa en el centro de un intenso período de elecciones, 2009-2012, en el cual todos los países de la región, salvo Paraguay, que lo hará en 2013, habrán elegido o reelegido a sus presidentes, como recordaban Daniel Zovatto y Rogelio Núñez<sup>(3)</sup>. En 2011 hubo elecciones presidenciales en cinco países: Haití, Perú, Guatemala, Argentina y Nicaragua. Como muestra de una tendencia ya consolidada, junto a la reelección vigente en la mayoría de los países latinoamericanos, todos estos comicios fueron a doble vuelta en el supuesto de que en la primera ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta o cualificada, que varía de país a país. Nicaragua y Argentina ponen el listón más bajo para evitar la segunda vuelta. En Nicaragua solo hay que obtener el 40% de los votos válidos, salvo que se logre un mínimo de 35% y la diferencia con el segundo candidato más votado sea mayor del 5%. En Argentina, el mínimo para ganar es del 45% o una votación superior al 40% con una diferencia de al menos un 10% respecto al segundo. Mientras, en Haití, Guatemala o Perú, se requiere más del 50% de los votos válidos para evitar la segunda vuelta.

---

<sup>(3)</sup> Ver su «Balance político-electoral» en el citado *Informe del Latinobarómetro 2011*.

Ni Argentina ni Nicaragua debieron recurrir a la segunda vuelta, lo que otorga un mayor margen de maniobra a sus respectivos presidentes, ambos reelegidos. De ahí que tanto en 2011 como en los años anteriores o inclusive en 2012, cuando se celebren elecciones en México y Venezuela, una de las preguntas claves en torno a las consultas electorales es la de continuidad o alternancia, disyuntiva que cada vez se asocia más a la reelección presidencial, aunque hay excepciones importantes como la mexicana. Desde esta perspectiva, la región ha proporcionado resultados para todos los gustos, como la alternancia en Chile, la continuidad brasileña o la alternancia dentro de la continuidad en Colombia.

Como ha venido sucediendo últimamente, los resultados de los últimos comicios no permiten elaborar una tendencia general regional. Lo más significativo, con independencia de la tendencia de los Gobiernos, es que donde era posible la reelección (Argentina y Nicaragua) triunfó el oficialismo frente al total desconcierto y descalabro opositor. Por el contrario, donde no había posibilidad de reelección consecutiva (Guatemala y Perú) hubo alternancia, aunque aquí no encontramos sistemas de partidos consolidados sino todo lo contrario.

Las elecciones haitianas acabaron con el largo período de inestabilidad e indefinición política posterior al terremoto que asoló al país en 2010. El 20 de marzo de 2011 se celebró la segunda vuelta de las presidenciales, con dos candidatos de la oposición, Mirlande Manigat (la ganadora indiscutida de la primera vuelta) y el cantante de música pop Michel Martelly. Para ello, el Consejo Electoral debió eliminar de la confrontación a Jude Célestin, candidato del presidente René Préval, tras la comprobación de fraude a su favor. La primera vuelta, en noviembre de 2010, estuvo envuelta en irregularidades. Al no obtener ningún candidato la mayoría necesaria, se debió acudir a la segunda vuelta, prevista inicialmente para el 16 de enero, pero pospuesta al 20 de marzo para permitir la participación de Martelly, que había quedado tercero. Finalmente, este se impuso con casi el 67,57% de los votos, contra el 31,74% de su rival, aunque el partido del expresidente André Préval, *Inite*, tiene la mayoría parlamentaria, complicando la gobernabilidad. Tras asumir el cargo, Martelly anunció un programa con cuatro puntos fundamentales: empleo, educación y salud, fomento a la inversión y medio ambiente.

La falta de mayoría parlamentaria del oficialismo demoró largos meses el nombramiento del primer ministro. Tras un proceso bastante complicado, Garry Conille, exasesor de Bill Clinton, fue ratificado por el Congreso el 6 de septiembre, y por el Senado el 4 de octubre. El peso de *Inite*, opuesto a Martelly, explica lo dilatado del proceso, así como el poderío de Préval, ya que tres de los ministros del gabinete de Conille son de *Inite*. El presidente del Congreso, Aurel Jacinthe, advirtió al nuevo primer ministro que no lo tendrá fácil, ya que no le darán «un cheque en blanco».

---

En Perú, el exmilitar Ollanta Humala, candidato de la coalición Gana Perú, se impuso en la segunda vuelta, el 5 de junio de 2011, a Keiko Fujimori, de Fuerza 2011, por un resultado muy apretado (51,45% contra 48,55%). El 10 de abril, en la primera vuelta, compitieron además el expresidente Alejandro Toledo, el exministro de Economía Pedro Pablo Kuczynski y el exalcalde de Lima Luis Castañeda. Si Humala era identificado como un populista de izquierdas, Fujimori era presentada como una populista de derecha, mientras los otros tres representaban opciones más o menos similares y la dispersión del voto impidió que ninguno de ellos pasara a la segunda vuelta y, probablemente, ganara la elección. El sistema político peruano y sus antiguos partidos han sido laminados y la imagen que la opinión pública tenía de sus políticos y de las principales instituciones republicanas (parlamento, justicia, partidos) en el momento de la elección era lamentable, pese al reciente crecimiento económico. Gracias a él, los sectores medios se nutrieron de numerosos grupos sociales otrora más desfavorecidos, aunque hay muchos más que aún no han salido de la postración y que, en épocas de vacas gordas, reclaman su parte. Solo se salva la presidencia, en buena cuenta por el carácter mesiánico que se le suele atribuir a una magistratura todavía vista como todopoderosa, y el sentir caudillista existente en esta y otras sociedades del vecindario.

La imagen negativa de los políticos se reflejó en una campaña lamentable. La única y rescatable excepción, que explica lo ocurrido, fue la de Ollanta Humala, la mejor en mercadotecnia electoral. Los asesores enviados por Lula da Silva permitieron a Humala elaborar un discurso coherente y bien trabado. En la segunda vuelta Humala tuvo el apoyo de Mario Vargas Llosa, lo que aumentó su credibilidad en los sectores medios y urbanos, hasta entonces contrarios a su candidatura, y que, a la hora de optar entre Humala y Keiko Fujimori, que decía defender los valores de su padre, se decantaron por el primero. Dijo Vargas Llosa que no pensaba que el triunfo de Humala, contrariamente a lo que dicen sus adversarios, amenace el desarrollo económico peruano.

En Argentina, Cristina Fernández de Kirchner se impuso contundentemente, con casi un 54% de los votos, y a gran distancia del segundo, el gobernador socialista de la provincia de Santa Fe, Hermes Binner, que no llegó al 17% en la primera vuelta, el 23 de octubre de 2011. Un triunfo tan arrollador, acompañado de la debacle de las distintas variantes de la oposición, requiere profundizar en las causas de un vuelco electoral impactante, ya que un año antes de las elecciones, cuando murió Néstor Kirchner, la popularidad de Cristina Fernández estaba en sus niveles más bajos.

La victoria kirchnerista se explicó con argumentos variados. Algunos insistían en las políticas clientelares, mientras otros hablaban del impacto positivo de la política económica y de derechos humanos del Gobierno, que conquistó el

---

respaldo de un electorado maduro y consciente. Sin embargo, los casi 11.600.000 argentinos que votaron por Cristina Fernández lo hicieron por motivos diferentes. Algunos votaron desde el progresismo, respaldando su política cultural y de derechos humanos, mientras otros avalaron a un Gobierno garante de la estabilidad económica. Cada votante tuvo sus razones, generalmente más de una. Según las elecciones primarias, simultáneas y obligatorias, de agosto de 2011 y las presidenciales de octubre, más del 70% votó por candidatos peronistas. Un 54% por la presidente; un 8% por Rodríguez Saá y un 6% por Eduardo Duhalde. Una parte considerable de los votos perdidos por los dos últimos, entre agosto y octubre, los ganó la presidente, lo que permite especular con su capacidad para convertirse en poco tiempo en el único exponente del peronismo.

La victoria kirchnerista responde tanto a méritos propios como a errores ajenos. Entre los méritos oficialistas está su eficaz política de comunicación, que convirtió la viudedad presidencial en un activo electoral, mientras instalaba la idea de «Cristina ya ganó», transformándola en un verdadero clamor que desarmó a la oposición. También está la situación económica, por más que se argumente que buena parte de la responsabilidad del crecimiento se debe a factores exógenos, vinculados a la demanda de alimentos de Asia y manufacturas por Brasil. Pese a todo, es al Gobierno a quien le correspondió gestionar una coyuntura favorable, lo que le permitió reforzar sus políticas públicas, incluidos los subsidios, para reducir la pobreza de forma importante.

En los primeros tres trimestres de 2011 la economía argentina creció a un ritmo del 8,5% anual, una tasa similar a la de los cinco años anteriores, salvo 2009. En este tiempo los aumentos salariales superaron a la inflación real (la oficial, inferior al 10%, está manipulada) y el aumento de la capacidad de compra de los salarios se complementó con una caída significativa del tipo de cambio real, lo que ha aumentado la capacidad de compra de los trabajadores, en un periodo de gran consumo. Los elevados precios internacionales de las exportaciones agrícolas han permitido al Estado recaudar, hasta los meses previos a la elección presidencial, grandes cantidades de dinero provenientes de las exportaciones agrícolas, lo que le concedió al Gobierno una importante capacidad de maniobra. También hay que contar la nacionalización de los fondos de jubilaciones y pensiones, que otorgó mayor liquidez. Todo ello permitió multiplicar por diez el gasto público en ocho años, incluidos los planes sociales, como la «asignación universal por hijo» o los «planes jefes y jefas de hogar». Los subsidios a numerosas actividades, como la energía doméstica o el transporte público (terrestre, ferroviario y aéreo), muchas veces encubiertos como ayudas para limitar el déficit de las empresas, fueron considerables. En 2011 el Gobierno destinó 69.000 millones de pesos, unos 11.900 millones de euros, en concepto de subsidios, una cifra similar a la presupuestada para 2012. Se da la circunstancia de que entre 2003 y 2011, los años de administración kirchnerista, los subsidios se multiplicaron por diez, una situación insostenible.

---

En lo relativo a los errores ajenos, el descrédito y la desorientación de la oposición han sido espectaculares. En los casi dos años que tuvo la mayoría parlamentaria fue incapaz de controlar al Gobierno. Tampoco pudo aprovechar las esperanzas puestas en la corrupción ante el desinterés de la opinión pública por el tema, un fenómeno similar al de otras partes del mundo. Dividida, muchas veces en fracciones compatibles o fácilmente asimilables, la oposición no supo articular un discurso que la convirtiera en una alternativa de poder seria y creíble. Para una sociedad como la argentina, curtida en la lucha contra la inflación y el *corralito* y sus trágicas consecuencias, resulta difícil admitir frivolidades. Por eso, si el Gobierno garantiza la gobernabilidad y la persistencia de una coyuntura económica favorable, con el consumo disparado, ¿para qué experimentar con una oposición sin ideas? ¿Significa esto que el país ha girado a la izquierda? Claramente no. Primero porque muchos millones de votantes que se inclinaron por Cristina Kirchner, en la ciudad de Buenos Aires o en algunas provincias, son los mismos que en el pasado votaron a Carlos Menem y, en esta oportunidad, en las elecciones provinciales o locales, optaron por candidatos situados más a la derecha, aunque se hayan reclamado kirchneristas, caso de Daniel Scioli en la provincia de Buenos Aires. Segundo, porque las estructuras provinciales y territoriales están controladas en muchos casos por peronistas más escorados a la derecha que a la izquierda, muchos de ellos menemistas. En este punto también cuenta el papel activo que la mayor parte de los argentinos atribuye al Estado, especialmente, pero no solo, en la actividad económica, su opinión negativa sobre la inversión extranjera, el papel poco favorable de la política exterior de Estados Unidos o de los monopolios de comunicación.

En Guatemala fue necesaria la segunda vuelta para dirimir la elección presidencial, ya que ningún candidato conquistó en la primera la mayoría requerida. Los comicios estuvieron marcados, especialmente en los meses previos, por los denodados esfuerzos de Sandra Torres, la esposa del presidente Colom, por presentarse como candidata del partido oficialista, un extremo prohibido por la Constitución guatemalteca. Para obviar la prohibición, Torres se divorció de su marido, en un evidente fraude de ley que no fue convalidado por la Justicia de su país. La actitud irresponsable de Torres y Álvaro Colom en su insistencia por impulsar la candidatura de quien se presentaba como la Eva Perón guatemalteca evitó que el esfuerzo de los pasados cuatro años se dedicara a consolidar un partido político con proyección de futuro. Si bien Torres no podía presentarse en 2011, sí hubiera podido hacerlo, y con un mayor respaldo organizativo, en 2015.

Tanto Otto Pérez Molina, el presidente electo, como Manuel Baldizón, su rival en la segunda vuelta, obtuvieron en la primera un número de votos mayor al previsto. El 36% de Pérez Molina estuvo lejos del 48% pronosticado por las encuestas, lo que significa que el 12% restante fue distribuido entre otros candidatos, especialmente Baldizón (que obtuvo un inesperado 23,5%) y Eduardo Suger

---

(16,2%), o Rigoberta Menchú (3,2%). La participación popular fue del 65%, un 5% más de lo que venía ocurriendo desde 1985. Frente a un 40% de abstención en las seis últimas elecciones, en 2011 fue solo un 35%, unos niveles comparables al de otros países de la región. En la segunda vuelta la participación se redujo al 60,8%. Si bien se redujo en casi cinco puntos, fue la más elevada de las últimas segundas vueltas, donde el interés se reduce tras la elección de los cargos locales y parlamentarios. Pérez Molina ganó con el 53,7% de los votos frente al 46,3% de Baldizón.

Un tema central de la campaña fue la seguridad ciudadana. Otto Pérez Molina pedía más mano dura, y Baldizón, a quien se identificaba con los intereses del narcotráfico, quería reintroducir la pena de muerte. En este punto cabría recordar un par de cosas sobre el pasado reciente de Guatemala. La primera relativa a la creencia de que el narcotráfico es el origen de la violencia en el país, pero, si el narcotráfico se ha implantado como lo ha hecho, es porque ya existía una base, vinculada a la gran incidencia nacional de la violencia. Desde hace muchos años, Guatemala es uno de los paraísos mundiales de la seguridad privada. Casos tan dramáticos como el asesinato del obispo Gerardi atestiguan no solo el clima de inseguridad existente, sino también la elevada impunidad en la que se mueven quienes actúan al margen de la ley.

La segunda estriba en el papel de los militares en la política democrática del país. Si bien con Pérez Molina, por primera vez tras el inicio de la transición democrática, un general ocupa la presidencia, no hay que olvidar a Efraín Ríos Montt, presidente del Congreso cuando Alfonso Portillo ganó las elecciones presidenciales de 1999, un dictador acusado de gravísimas violaciones de los derechos humanos. El problema o los problemas del nuevo Gobierno no pasan porque haya un militar retirado en la presidencia sino por la reducción del paro, la pobreza, la desigualdad y la necesidad de reinstaurar la justicia y la seguridad. La cuestión de fondo tiene que ver con la existencia de estructuras sociales y económicas injustas, con unas clases propietarias que parecen vivir de espaldas al país con una muy baja presión fiscal (en torno al 11% del PIB), una de las más bajas del continente, en sintonía con Paraguay y Haití.

En Nicaragua, el presidente Daniel Ortega consiguió la reelección, pese a que la Constitución nicaragüense la prohibía explícitamente. Sin embargo, gracias al control que el FSLN (Frente Sandinista de Liberación Nacional) tiene de la Justicia y del Consejo Supremo Electoral, logró imponer sus puntos de vista. La elección se produjo entre acusaciones cruzadas de irregularidades, como entrega sesgada de documentos para votar, e inclusive denuncias de fraude que recordaban a las elecciones municipales de 2008, donde el partido gobernante obtuvo un rotundo triunfo. Ortega logró más del 62,5% de los votos, mientras su principal contrincante, Fabio Gadea, de la alianza opositora Partido Liberal Independiente (PLI), rozó el 31%.

---

Algunas de estas anomalías fueron denunciadas por los observadores internacionales que pudieron vigilar los comicios, ya que muchos otros se abstuvieron ante las exigencias impuestas. Tanto Dante Caputo, a cargo de la misión de la OEA (Organización de Estados Americanos), como Luis Yáñez, de la Unión Europea, pusieron de relieve algunas dificultades para cumplir su labor. Tras constatar una serie de irregularidades, la reacción inicial de Gadea fue el no reconocimiento del triunfo de Ortega.

Este escenario nos sumerge en las diferencias entre los procesos electorales de Guatemala y Nicaragua. Mientras Guatemala necesitó de la segunda vuelta y el candidato derrotado felicitó al ganador, en Nicaragua todo se agotó en la primera, lo que ya vaticinaban las encuestas, al tiempo que Fabio Gadea cuestionaba el resultado en virtud de las irregularidades existentes. Mientras en Guatemala se produjo la alternancia, en Nicaragua se impuso la continuidad con la reelección de Daniel Ortega. Y si en un país la justicia exigió a los políticos el pleno respeto de las normas constitucionales que prohíben a los familiares directos del presidente en ejercicio presentarse a la elección, en el otro toleró que se vulneraran las mismas normas que impedían la reelección de Ortega.

En Guatemala el sistema de partidos es prácticamente inexistente, lo que favorece una tendencia convertida en norma en la historia electoral reciente de un país sin reelección posible. Desde la recuperación de la democracia ningún partido en el Gobierno pudo asegurar el triunfo de un candidato propio en las elecciones siguientes. De este modo, la alternancia ha sido la norma y esto, sin duda, ha dificultado la gobernabilidad del país. En Nicaragua la situación es diferente, el FSLN ocupa el centro de la vida política, con un suelo de votos cercano al 38%. La fragmentación de la oposición explica el resto, una situación agudizada por las deserciones dentro del sandinismo (algunas antiguas ante los intentos hegemónicos del orteguismo) y las disensiones de los conservadores. Hay otras diferencias importantes relacionadas con problemas presentes en la campaña electoral. En Guatemala esta giró en torno a la seguridad ciudadana, los peligros del narcotráfico y el riesgo de que el país se convierta en un narcoestado. En Nicaragua, mientras el Gobierno insistía en las bondades de su política social, la oposición alertaba de los riesgos de deriva autoritaria del orteguismo.

Respecto a 2012, las expectativas se centran en el regreso del PRI (Partido de la Revolución Institucional) al poder en México y en una nueva reelección de Hugo Chávez, tras sufrir una grave enfermedad. Cuando Vicente Fox, candidato del PAN (Partido Acción Nacional), ganó las elecciones presidenciales en 2000, su victoria acabó con largas décadas de Gobierno priísta. A Fox le siguió Felipe Calderón y, según todas las previsiones, el PRI tiene muchas posibilidades de recuperar el poder en julio de 2012. Tras las predicciones agoreras acerca de su práctica desaparición, el partido se refugió en su organización regional y sus

---

redes tradicionales para preparar su retorno al poder. Este ha sido facilitado por la debacle del PRD (Partido de la Revolución Democrática) después de la sobreactuación de Andrés Manuel López Obrador tras su derrota en 2006 y por la política incoherente de los dos Gobiernos del PAN.

El poder del PRI en los estados se ha consolidado en las elecciones regionales pasadas. La solución del PAN y el PRD para frenar la sangría de gobernaciones fue una alianza de ambos partidos (de derecha e izquierda), aunque la estrategia fue abandonada. Ante la probable victoria del exgobernador del estado de México, el priísta Enrique Peña Nieto, se ha especulado con la repetición de la alianza de cara a las elecciones presidenciales. Sin embargo, la evolución de la coyuntura política interna lleva a cada partido a concurrir con sus candidatos. Mientras el PRI está aglutinado tras la candidatura de Peña Nieto y de una victoria que permitiría a sus militantes recuperar parcelas de poder, el PAN y el PRD están más atrasados en la selección de sus líderes. Hay un dato interesante, la posible presencia de una mujer, Josefina Vázquez Mota, como candidata del PAN, toda una revolución en un país con las características sociológicas de México. El nuevo presidente tiene importantes desafíos que resolver, comenzando por la lucha contra el narcotráfico y siguiendo por las reformas urgentes en materia fiscal y energética, pero también laboral y judicial.

Venezuela afronta unas elecciones claves en octubre de 2012, tanto porque una victoria del oficialismo abriría un nuevo período de seis años para Hugo Chávez como por la situación anómala creada por la enfermedad del presidente, que ha sumido al país y a la sociedad venezolana en una gran incertidumbre. Esta situación se ha visto reforzada por el secretismo con que el Gobierno ha rodeado toda la enfermedad y el tratamiento de Chávez.

El factor más novedoso en la elección, aunque de momento no se sabe cuánto ni cómo influirá, es la convergencia de la oposición. Hasta ahora, lo que se vio en los países en los que triunfaron opciones neopopulistas, como Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, era el estado de postración de las oposiciones<sup>(4)</sup>. En febrero de 2012 los partidos opositores que forman la heterogénea Mesa de Unidad Democrática (MUD) celebrarán unas elecciones primarias para elegir al candidato que deberá enfrentarse a Chávez. Un elemento que refuerza la confianza de la MUD en sus posibilidades de triunfo, junto a las mediciones demoscópicas, fueron las elecciones legislativas de septiembre de 2010, donde obtuvo excelentes resultados.

En el caso venezolano, la incertidumbre mayor la marca una eventual victoria opositora. Ya se han manifestado algunas personas próximas al presidente, o destacados miembros del escalafón militar, advirtiendo de que la revolución bolivariana no iba a entregar fácilmente el poder. En noviembre de 2010, el

---

<sup>(4)</sup> MALAMUD, Carlos, *Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre*, Ed. Nobel, Oviedo, 2010.

general Henry Rangel Silva, jefe del Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FAN), segundo en el escalafón, de directa dependencia del presidente y no del ministro de Defensa, dijo que, en el hipotético caso de una victoria electoral opositora en las elecciones presidenciales, el pueblo y los militares bolivarianos reaccionarían frente a una usurpación. Estas manifestaciones le valieron el respaldo absoluto de Chávez, quien lo consideró «un soldado bolivariano, un soldado patriota, un soldado revolucionario».

## ■ LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y EL FUTURO DE LOS LIDERAZGOS REGIONALES

Roberto Russell señaló que para entender lo que estaba ocurriendo en América Latina lo mejor era presentar al continente como una región fragmentada y no dividida en dos proyectos antagónicos, cuya línea de división estaría marcada por su afiliación o no al ALBA<sup>(5)</sup>. Esto marca una gran diferencia entre el estado de la región en la primera década del siglo XXI y la última del XX. Con el inicio de las transiciones a la democracia y los posteriores procesos de consolidación entramos en una coyuntura, acentuada tras la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la URSS, caracterizada por una valoración positiva de la democracia y por la tendencia a dar un mayor protagonismo al mercado frente al proteccionismo y estatismo de las décadas anteriores. El «fracaso del neoliberalismo» permitió la emergencia de Gobiernos más sensibles a los reclamos populares, en el marco del llamado *giro a la izquierda*, que luego dio lugar a regímenes populistas o neopopulistas. Hugo Chávez, en Venezuela, fue el primero de una serie de dirigentes que decían encarnar las aspiraciones de los ciudadanos. Y así, pese a sus diferencias, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay, entre otros, dieron a la política local un sesgo hasta entonces desconocido.

Pese a las similitudes políticas e ideológicas, había grandes contradicciones entre los países. Ni la política ni la ideología, que apuntaban a una mayor sintonía entre los mandatarios, dieron un nuevo impulso a la integración regional, ni evitaron los conflictos bilaterales entre países que teóricamente contaban con Gobiernos de igual orientación. Esto ocurrió con el diferendo entre Argentina y Uruguay por la construcción de fábricas de pasta de celulosa, que según comentó recientemente el expresidente uruguayo Tabaré Vázquez estuvo a un tris de provocar una guerra entre ambos países. Junto a este conflicto emergieron otros, como los de Brasil con Bolivia o Ecuador y Paraguay, cada uno por problemas diferentes y con su propia dinámica, aunque todos resueltos por la voluntad y paciencia del expresidente Lula con sus vecinos.

---

<sup>(5)</sup> RUSSELL, Roberto, «Una región fragmentada», *La Nación* (Buenos Aires), 25/04/2011, <http://www.lanacion.com.ar/1368047-una-region-fragmentada>.

De forma simultánea se produjeron otros conflictos bilaterales como los que enfrentaron a Colombia con Ecuador tras el bombardeo de un campamento de las FARC en Angostura, territorio ecuatoriano, en marzo de 2008, en el que murió el dirigente terrorista Raúl Reyes. También hay que mencionar la tensión entre Colombia y Venezuela, es decir entre los presidentes Uribe y Chávez, por las acusaciones del primero de que el segundo cobijaba y protegía a las FARC en su territorio o por el deseo de Uribe de ceder el uso de parte de algunas bases militares colombianas a efectivos de Estados Unidos. El enfrentamiento entre Uribe y Chávez, sumado a la resistencia más silenciosa de otros países a los métodos del presidente venezolano, permitieron el desarrollo de teorías que presentaban a América Latina como un continente dividido entre los países favorables al ALBA y los opuestos a la misma.

Como ha señalado Russell, no todos los países del ALBA estaban en la misma sintonía, ni todos reaccionaban de la misma manera a las cuestiones más diversas. Lo mismo se puede decir de aquellos que no pertenecían a la Alianza. Las reacciones gubernamentales al golpe de Estado de Honduras y a la sustitución de Manuel Zelaya es un ejemplo. Mientras Brasil y Argentina, dos países no integrados en el ALBA, apoyaron, prácticamente sin fisuras, a Venezuela, Bolivia y Ecuador en defensa del presidente depuesto, la Nicaragua de Daniel Ortega, tradicional aliado de Chávez pero más atada por su vinculación centroamericana, prefirió una política más flexible que aceptaba la convocatoria electoral impulsada por el presidente provisional Roberto Micheletti.

Esta fragmentación dificulta la relación de los Gobiernos latinoamericanos entre sí y también con otras regiones del mundo. En lo que a nosotros nos atañe, la relación de América Latina con España y, también, con la Unión Europea está condicionada por la misma realidad. Basta ver el rápido y favorable desarrollo que tuvieron en su momento iniciativas como las Cumbres Iberoamericanas o las Cumbres ALCUE (América Latina, Caribe y Unión Europea) y las dificultades que hoy encuentran.

La integración regional en América Latina atraviesa momentos difíciles. Si bien últimamente hubo algunos avances importantes, como el surgimiento de Unasur (Unión de Naciones del Sur), que incluye al Consejo Sudamericano de Defensa (CSD), o la CALC, CEALC o CELAC (Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe), diseñada en la Cumbre de América Latina y Caribe celebrada en Cancún en 2010 y que debía echar a andar en la reunión de diciembre de 2011 en Venezuela. Sin embargo, no termina de encontrarse un hilo conductor que estructure todas las iniciativas de integración regional desarrolladas en los últimos años, algunas contradictorias entre sí.

Como se ha visto, los conflictos bilaterales han complicado las cosas. Ya no se trata solo del trazado de las fronteras, como muestra el diferendo entre

---

Costa Rica y Nicaragua por una franja de tierra reclamada por la primera y cuya resolución depende de la Corte de La Haya<sup>(6)</sup>. Junto a las cuestiones limítrofes hay otros factores (políticos o económicos) que a veces han llegado a enfrentamientos abiertos. Desde la perspectiva económica, el vínculo entre Argentina y Uruguay se crispó a causa de la citada construcción de una fábrica de pasta de celulosa a orillas del río Uruguay. Desde la perspectiva política, el bombardeo de las FARC en 2008 en territorio ecuatoriano elevó la tensión fronteriza. Las relaciones entre Colombia y Venezuela fueron congeladas tras la protesta de Chávez tras la decisión de Uribe de otorgar a Estados Unidos la posibilidad de utilizar instalaciones militares en bases colombianas. El nuevo estilo de Gobierno impuesto por Juan Manuel Santos tras su llegada a la presidencia de Colombia y su preocupación por resolver los diferendos con sus vecinos permitió normalizar, primero, la relación con Venezuela y, posteriormente, encarrilar los lazos con Ecuador, pese a la crispación de Rafael Correa.

A esto se agrega una gran indeterminación sobre la integración regional. Los mandatarios, la prensa, los políticos, los académicos y parte de las opiniones públicas de América Latina hablan de la integración y sus bondades, pero pocos explicitan qué es lo que quieren integrar y para qué, o cómo se debe integrar y cuáles deberían ser sus principales mecanismos. Respecto al qué integrar hay un conflicto, si bien menor y relativamente fácil de subsanar, entre los proyectos subregionales (Mercosur, CAN y SICA –Sistema de Integración Centroamericano–) y su coexistencia con los esquemas de integración regionales.

¿Cuál debe ser el territorio a integrar? ¿Es América Latina una unidad, incluyendo al Caribe, como muestra la propuesta CALC, o se debe insistir en América del Sur, a la vista del deseo de Brasil o Venezuela? ¿Se pueden armonizar simultáneamente dos proyectos contradictorios como Unasur y la CALC, pese a que en ellos intervienen numerosos actores comunes? La rivalidad entre Brasil y México poco aporta a la solución, aunque recientemente se han dado algunos pasos para acercar posiciones. Los últimos cambios políticos y económicos han llevado a muchos antiguos partidarios de la integración latinoamericana a potenciar la perspectiva de América del Sur, un proyecto en el cual la IIRSA (Iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana) tiende a adquirir una centralidad creciente. Otra duda que planea sobre todo el proceso gira en torno a la naturaleza de la integración: ¿debe ser política, comercial, económica o integral?

---

<sup>(6)</sup> GARCÍA ENCINA, Carlota y MALAMUD, Carlos, «Costa Rica y Nicaragua: la historia continúa», Real Instituto Elcano, ARI n.º 22/2011, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america+latina/ari122-2011](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari122-2011) y «El conflicto fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua: ¿medioambiente, soberanía, narcotráfico o mero instrumento electoral?», Real Instituto Elcano, ARI n.º 22/2011, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america+latina/ari22-2011](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari22-2011).

Pese a las dificultades mencionadas, la Unasur fue el mayor avance de la integración subregional de la última década. Inicialmente presentada como Comunidad de Naciones Sudamericanas (CSN o CASA), cambió su nombre por el de Unasur a instancias de Hugo Chávez, en la Cumbre Energética Sudamericana de Isla Margarita, en abril de 2007. Los doce países de América del Sur integran la organización. El 11 de marzo de 2011, con la ratificación de nueve estados, Unasur adquirió vida jurídica propia. Finalmente, en agosto del mismo año, culminó el proceso de ratificación con la aprobación del tratado por el parlamento de Paraguay.

El Tratado Constitutivo fue suscrito en Brasilia el 23 de mayo de 2008, oportunidad en la cual se sentaron las bases organizativas de la organización, que, según su carta fundacional, tiene como principal objetivo «construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado». Inicialmente se acordó la existencia de una presidencia pro tempore, ocupada por la presidente chilena de entonces, Michelle Bachelet, que desarrolló una activa labor para consolidar el proyecto. Durante su mandato convocó una cumbre extraordinaria de urgencia para resolver los graves incidentes que sacudían a Bolivia, trámite que superó exitosamente. A partir de ahí se sentaron las bases para convertir a Unasur en un importante foro político suramericano, como se volvió a comprobar en otra cumbre extraordinaria, esta convocada por Cristina Kirchner en Buenos Aires, para abordar las consecuencias de la asonada policial contra Rafael Correa en septiembre de 2010.

Previamente, en mayo de ese año, en otra cumbre extraordinaria celebrada en Campana, provincia de Buenos Aires, Argentina, se eligió a Néstor Kirchner primer secretario general de Unasur por un periodo de dos años. El nombramiento suscitó algunas críticas por el escaso entusiasmo que suscitaban en Kirchner las cuestiones internacionales y por estar el expresidente en los prolegómenos de lo que se entendía iba a ser una durísima campaña electoral para retornar a la presidencia. Si bien la secretaría general de la organización está en Quito, Kirchner nunca fue a la capital ecuatoriana. Tras la muerte de Kirchner, en octubre de 2010, en marzo de 2011 se llegó a un acuerdo entre Colombia y Venezuela para que un representante de cada país ocupara la secretaría general de forma rotatoria durante un año. Actualmente ocupa el cargo la colombiana María Emma Mejía y a partir de marzo de 2012 será el venezolano Alí Rodríguez Araque.

La CALC debería ser la otra gran novedad de 2011 en materia de integración. Se había convocado una cumbre fundacional en isla Margarita con todos los presidentes de América Latina y el Caribe el 5 de julio de 2011, pero la Cumbre se suspendió por la enfermedad de Chávez y se postergó al 2 y 3 de diciembre, en clara evidencia del papel protagónico que los organizadores de la cumbre querían dar al presidente venezolano. El impulso fundacional al proyecto surgió

---

en la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Cooperación y Desarrollo, una de las cuatro convocadas simultáneamente por el presidente Lula en Costa do Sauipe, Brasil, en diciembre de 2008. La idea de aglutinar en una misma institución a todos los países latinoamericanos y caribeños, heredera del Grupo de Río, luego fue retomada por el presidente mexicano, Felipe Calderón, en la Cumbre de la unidad de América Latina y el Caribe celebrada en Quintana Roo en febrero de 2010. En la propuesta convergieron dos iniciativas: la mexicana, que abogaba por crear una instancia de integración regional que le permitiera retornar al mundo latinoamericano, y la venezolana, respaldada por Bolivia, Ecuador y Nicaragua, que apuesta por la construcción de un sucedáneo de la OEA pero sin Canadá ni Estados Unidos. Los mandatarios allí presentes decidieron constituir un «espacio regional propio que una a todos los estados» y, para sentar las bases del proyecto, convocaron otras dos cumbres, que, entre otras cuestiones, aprobarían los estatutos de la organización. Las cumbres tendrían lugar en Venezuela en 2011 y en Chile en 2012.

En líneas generales, tres grandes obstáculos frenan la integración regional: dos excesos y un déficit. Los excesos son la retórica y el nacionalismo, y el déficit, el liderazgo<sup>(7)</sup>. Comencemos por la retórica, una cuestión que gira en torno a la idea de que la unidad latinoamericana es el fin del desarrollo histórico regional y que, a la vez, es la mejor herramienta para sacudirse la dominación extranjera. Así se explica que, si la integración no se ha formalizado, no se atribuye a responsabilidades propias sino a conspiraciones imperialistas, vengan de Estados Unidos o de la Unión Europea. Frente al «divide y vencerás», un concepto puesto en boca de los Gobiernos de Washington y reforzado con la idea de balcanización, emerge como contraimagen el concepto de «la unión hace la fuerza» y se presenta a Simón Bolívar como precursor e ideólogo de la unidad latinoamericana. A comienzos del siglo XXI, el proyecto estrella de Chávez contra el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), impulsado por Estados Unidos, fue el ALBA (Alternativa Bolivariana de las Américas), luego convertida en Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América, un concepto con mayores resonancias militaristas.

Una última cuestión vinculada a la retórica y a la vigencia política del *realismo mágico*. Cuando la integración se estanca o sencillamente no avanza y hay que hacer frente a los problemas de forma abierta, sin rodeos, como ocurrió en 2008 y 2009 en Mercosur por el enfrentamiento entre los países grandes (Argentina y Brasil) y los pequeños (Paraguay y Uruguay), se apela, como solución, a un nuevo parlamento regional, o se intenta potenciar el que ya existe. Si así fuera, América Latina estaría más unida que cualquier otra región, al existir el Parlatino (Parlamento Latinoamericano, con sede en Panamá, creado en 1964), junto al Parlamento Andino (órgano de la CAN

---

<sup>(7)</sup> Estas ideas fueron más ampliamente desarrolladas en MALAMUD, Carlos, «La crisis de la integración se juega en casa», *Nueva Sociedad*, n.º 219 (2009), p. 97-112, [http://www.nuso.org/upload/articulos/3585\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3585_1.pdf).

con sede en Bogotá, creado en 1979), Parlamento Centroamericano (Parlacen, creado en 1987) y el más reciente Parlamento del Mercosur o Parlasur (creado en 2005). Inclusive se ha comenzado a construir, en Cochabamba (Bolivia), la sede del Parlamento de Unasur, pese a solaparse con el Parlatino.

El segundo exceso es el nacionalismo, que en la historia latinoamericana se asocia al surgimiento de las nuevas identidades tras las independencias y a la construcción republicana. Ha jugado un papel muy fuerte, ha funcionado como el cemento aglutinador de las sociedades latinoamericanas, y todas las ideologías políticas, desde la izquierda hasta la derecha, fueron permeadas por el nacionalismo. El discurso nacionalista está ligado a la idea de soberanía y ha permitido movilizar a las masas y sustentar el caudillismo. Cuando en América Latina se habla de soberanía se alude a la soberanía nacional, equiparable a la soberanía territorial, mientras que la soberanía popular, depositaria del poder político, apenas cuenta. La soberanía territorial, sumada al exceso de nacionalismo, frena la integración al impedir construir instituciones o instancias supranacionales sin las cuales es imposible avanzar en la integración regional. Mientras los Gobiernos y los Estados nacionales no cedan parte de su soberanía no habrá integración y las propuestas de crear monedas comunes, pasaportes o ejércitos regionales solo serán brindis al sol, como se vio en el acta constitutiva del CSD, producto de la primera reunión de ministros de Defensa de Unasur, que produjo la «Declaración de Santiago de Chile», en marzo de 2009. Esta comienza ratificando «el respeto de manera irrestricta a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los estados, la no intervención en sus asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos». Con semejantes criterios, comenzando por la no intervención en asuntos internos de terceros países, resulta complicado construir organismos supranacionales y no solo en el terreno de la defensa. Pese a ello, el CSD ha cobrado impulso como ente coordinador de la acción regional de los ministerios de Defensa.

En lo que respecta al liderazgo, ninguno de los gigantes regionales, Brasil y México, han desempeñado hasta hoy eficazmente el rol que les correspondería por su tamaño, capacidad y riqueza, lo que ha frenado la integración. La falta de liderazgos regionales se explica por la inexistencia de la idea de que la integración es necesaria y posible, no por la reiteración del discurso integracionista, ya que los países latinoamericanos están más preocupados por sus problemas que por lo que sucede más allá de sus fronteras y en el conjunto de la región. No hay que olvidar la falta de recursos, aunque esto no debería ocultar la escasa determinación política de brasileños y mexicanos para impulsar la integración regional y, sobre todo, para tener en ella un papel dirigente. Quienes se escudan en la falta de recursos están diciendo que no entienden qué es la integración regional y qué ventajas aporta o que no es una prioridad de su política exterior.

La falta de liderazgo también se explica por los costes asociados a su ejercicio. En América Latina, hasta fechas muy recientes, prácticamente nadie quiso asumir

---

el liderazgo regional, al pensarse sistemáticamente en beneficios inferiores a los costes. Es un problema recurrente en la política exterior brasileña, como se comprobó tras su rechazo a incorporarse a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), a la que México pertenece desde 1994. En los últimos años, Brasil parece más dispuesto a jugar como un destacado actor global en política internacional. Ello le ha llevado al convencimiento de que su protagonismo puede ser mayor si se consolida como un potente líder regional y ha comenzado a actuar así en diversas circunstancias, pese a abundantes contradicciones en este sentido. Su vieja aspiración de contar con un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (compartida con México y Argentina) lastra sus posibilidades de convertirse en líder regional.

Los titubeos de México y Brasil han permitido que emerja, o al menos se plantee, el liderazgo de Venezuela, aunque la posibilidad de que ese liderazgo se consolide es, cuando menos, discutible, por la controvertida figura de Chávez y su creciente debilidad regional. Venezuela tiene los recursos para ejercer de líder y una idea clara de lo que quiere hacer con el dinero que hasta hace poco le sobraba. Sabe lo que quiere hacer y está dispuesta a gastar lo que haga falta para lograrlo, pero no puede. A Chávez le falta el *glamour* de Castro. La Venezuela de Chávez y la Cuba de Castro tienen el respaldo de parte de la opinión pública latinoamericana (aunque suman el rechazo de otra parte nada desdeñable), pero la gran diferencia entre uno y otro es que el primero cuenta con los recursos económicos que siempre le faltaron al segundo para hacer triunfar su proyecto continental. El presidente venezolano está en condiciones de asegurarse voluntades y respaldos políticos en organismos multilaterales, como la OEA, a través de empresas como Petrocaribe, que reparte petróleo subsidiado y financia su compra con préstamos a bajos tipos de interés. Una prueba importante de la debilidad del liderazgo venezolano es que este se apoya de forma excesiva en la persona de Chávez, como se ha visto en el lanzamiento de la CALC.

Como se señaló, las relaciones entre México y Brasil son complejas y están llenas de recelos y rivalidades. La visita de Lula a México, en agosto de 2007, permitió comenzar a destrabar una situación complicada, pero los pasos dados son insuficientes para mejorar la coordinación bilateral, lo que favorecería la integración latinoamericana. De momento, no es lo que quieren unos y otros, a la vista de iniciativas como Unasur o el Plan Puebla Panamá (PPP).

México debería explotar los recelos de los países y Gobiernos sudamericanos frente al liderazgo brasileño. La superficie, la población, el PIB y el PIB per cápita de Brasil son prácticamente iguales a la suma de las mismas magnitudes del resto de América del Sur, una fuente de desequilibrios importantes y de susceptibilidades ante posibles «conductas imperialistas» del vecino. Brasil tiene fronteras comunes con todos los países sudamericanos, salvo Chile y

---

Ecuador. Los temores latinoamericanos al liderazgo brasileño son, bien canalizados, una buena oportunidad para potenciar la presencia de México en América del Sur, lo que sería bien recibido en muchas cancillerías regionales. Por más que sea una propuesta imposible de materializarse en este momento, un «liderazgo cooperativo» entre México y Brasil permitiría avanzar en acuerdos económicos y en otras áreas de la cooperación (infraestructuras, energía, sanidad o educación), siendo no solo útil para los propios interesados y para América Latina sino también para Europa.

En noviembre de 2010 los Gobiernos de ambos países anunciaron su decisión y compromiso de negociar bilateralmente para alcanzar un acuerdo de integración económica que incrementara significativamente el comercio y la inversión directa de brasileños en México y de mexicanos en Brasil<sup>(8)</sup>. En los últimos cinco años el comercio bilateral brasileño-mexicano ha crecido casi el 18% anual, aunque se mantiene en cifras bajas, y representa menos del 2% del comercio total de ambos países. En 2008, el comercio de Estados Unidos con México ascendió a 275.000 millones de dólares y con Brasil a 40.000 millones, mientras los intercambios entre México y Brasil fueron de solo 9.000 millones. En 2009 México se situó en el noveno lugar en la lista de proveedores a Brasil con unas exportaciones que alcanzaron los 2.783 millones de dólares, mientras Brasil exportó a México por 2.676 millones.

En los últimos años hubo una expansión empresarial asimétrica: un mayor número de empresas mexicanas invertían en Brasil frente a la menor llegada de empresas brasileñas a México. Los motivos son muy variados y entre ellos se cuentan la estrechez del mercado de valores mexicano, que limita la posibilidad de que empresas extranjeras tomen participaciones en empresas mexicanas, lo que no ocurre en la bolsa de Brasil, o el interés de posicionarse en un mercado dinámico y en expansión como es el brasileño frente a la falta de incentivos en México. Pese a estos avances hay problemas que permanecen, como mostraron los recientes procesos electorales en la FAO, donde se eligió al candidato brasileño con la oposición mexicana, que votó por Miguel Ángel Moratinos, el representante español, y en el FMI, donde Brasil, en vez de apoyar al candidato mexicano, se inclinó por la francesa Christine Lagarde. Estos comportamientos en los organismos multilaterales son una pequeña muestra de los graves problemas todavía existentes en la relación bilateral.

## ■ AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO

Las relaciones con Estados Unidos, pese a todas sus dificultades, siguen estando en lo alto de las prioridades internacionales de América Latina y de cada uno de los países de la región, incluyendo a Cuba y Venezuela, con su política

---

<sup>(8)</sup> <http://www.infolatam.com/2010/11/08/brasil-y-mexico-abren-las-negociaciones-para-un-acuerdo-de-integracion-economica/>.

antinorteamericana. Si bien este apartado no aborda en profundidad el estado de la relación hemisférica, se darán algunas claves para interpretar algunas respuestas internacionales de la región y sus Gobiernos. América Latina y, en un sentido más amplio, el continente americano, incluida Canadá (las llamadas relaciones hemisféricas), son de gran importancia para Estados Unidos, a tal punto que más del 40% de las exportaciones estadounidenses y el 38% de su IED se concentran en la región, básicamente en México y Canadá.

La llegada de Barack Obama a la presidencia permitió cambiar la imagen de Estados Unidos en la región, deteriorada tras la guerra de Irak y la percepción, muy arraigada, de que Washington había abandonado a América Latina en función de otras prioridades, como la guerra contra el terrorismo islámico. Un hecho importante, que condicionó el futuro de las relaciones hemisféricas, fue el voto de Chile y México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que no respaldaron al presidente Bush para intervenir militarmente en Irak. La popularidad de Obama en América Latina, como recogen el Latinobarómetro y otras encuestas que miden los liderazgos en la región, no solo es alta, sino más alta que la de todos los presidentes latinoamericanos evaluados en las encuestas. Como ocurrió con algunos otros personajes internacionales, la popularidad de Obama en América Latina es superior a la que tiene en su país. La buena o mejor recepción de Estados Unidos en la región, sumada a los cambios ocurridos en América Latina en esta última década y a la llegada del propio Obama a la Casa Blanca, que modificó algunos planteamientos básicos de la política exterior norteamericana, variaron algunos de los ejes en torno a los cuales se construye la relación hemisférica. De ahí la pertinencia de preguntarse por los objetivos actuales de Estados Unidos en América Latina.

Según las declaraciones de los máximos responsables de la política latinoamericana del Departamento de Estado, el principal objetivo de Estados Unidos es que América Latina sea un continente exitoso y prospere, y que, a la vez, cree mecanismos de cooperación hemisféricos capaces de mejorar las relaciones con los distintos países. De este modo, sus propios intereses estarían mejor defendidos. La agenda hemisférica se centraría en la reactivación económica. Desde esta perspectiva, la idea empresarial de las cadenas de valor, asociada a la transferencia tecnológica, es importante para ver el futuro de las relaciones hemisféricas, que serán más intensas con aquellos países que más sintonicen con Estados Unidos. La realidad regional lleva a la bilateralización de las relaciones de Estados Unidos con los países latinoamericanos en desmedro de la política global que había mantenido hasta ahora y que se está demostrando cada vez más ineficaz. Tras la llegada de Hugo Chávez al poder y el fortalecimiento del ALBA, las relaciones de algunos países con Estados Unidos –básicamente Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua– se hicieron más difíciles, aunque los problemas y las agendas de cada relación bilateral fueron muy diferentes. Otros temas centrales de la agenda son la seguridad ciudadana y el combate

---

contra el narcotráfico, el desarrollo de energías alternativas, las migraciones y la cooperación para el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad.

### ■ Las relaciones con la Unión Europea y España

La primera Cumbre ALCUE (América Latina, Caribe y Unión Europea), en Río de Janeiro en 1999, y la VI Cumbre, en Madrid en 2010, definen los cambios en la relación política entre la Unión Europea y América Latina en la última década, relacionados con las transformaciones políticas y sociales en América Latina y la ampliación europea. Si bien esta década ha estado marcada por ciertas contradicciones y la falta de una estrategia global<sup>(9)</sup>, de forma esquemática se puede señalar que las relaciones birregionales oscilaron entre el voluntarismo y la realidad<sup>(10)</sup>. Cuando se organizó la I Cumbre ALCUE, todavía repercutían los efectos de la caída del muro de Berlín y la desaparición de la URSS y del bloque comunista, y regía el multilateralismo. En este contexto, los gestores políticos de los dos lados diseñaron una «alianza estratégica» para reforzar la presencia internacional eurolatinoamericana y promover sus economías. Mientras Europa quería expandir la integración regional, América Latina luchaba por consolidar sus democracias e integrarse en la globalización y, para eso, la Unión Europea era el socio ideal. Las relaciones políticas eurolatinoamericanas, marcadas por el exitismo y el voluntarismo, han dado paso a mayores dosis de pragmatismo frente a las complicaciones de la Unión Europea, con sus problemas económicos y financieros. Si a finales del siglo XX Europa intentaba impulsar la integración latinoamericana con negociaciones entre bloques, regionales o subregionales, ahora se abrió la puerta al bilateralismo, aunque bajo ciertas condiciones.

La Unión Europea basaba su defensa de la relación birregional en la pertenencia común a Occidente y su cultura, al compartir ambas sociedades valores civilizatorios, culturales e históricos propios del mundo occidental<sup>(11)</sup>. Al ser ambas regiones mayoritariamente democráticas, con valores como ciudadanía, democracia representativa, división de poderes, Estado de derecho e imperio de la ley, era posible la «alianza estratégica» entre los quince países de la Unión Europea (hoy 27) y los 33 de América Latina y el Caribe. Si desde la perspectiva europea el razonamiento era impecable, aunque voluntarista, en la otra parte se han levantado algunas voces que cuestionan la asimetría

<sup>(9)</sup> ARENAL, Celestino del, «Balance de la asociación estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe (ALC)», en Fundación Carolina, *Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis, diálogo UE-ALC. Debate y conclusiones*, Madrid, 2010. La versión pdf se puede consultar en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/cuadernoscealci/Documents/ForoUE-ALC.pdf>.

<sup>(10)</sup> En MALAMUD, Carlos, «Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en el siglo XXI: entre el voluntarismo y la realidad», Plataforma Democrática, WP n.º 6 (07/2010), [www.plataformademocratica.org/Archivos/Las%20relaciones%20entre%20la%20union%20europea.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Archivos/Las%20relaciones%20entre%20la%20union%20europea.pdf). Se desarrollan *in extenso* muchas de las ideas presentes en este trabajo.

<sup>(11)</sup> ROUQUIÉ, Alain, *América Latina. Introducción al Extremo Occidente*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 2000.

de la relación, los lazos latinoamericanos con Occidente o la pertenencia de América Latina a la cultura occidental.

La alianza y su potencial generaron grandes expectativas, ya que por su elevada membresía podía influir considerablemente en la escena internacional y en los organismos multilaterales, como Naciones Unidas. La creación del G-20, con tres países latinoamericanos (Brasil, México y Argentina) y cinco europeos (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y España) más la Unión Europea reforzó el argumento de una mayor influencia en las instancias internacionales. Sin embargo, en los últimos años el interés europeo en América Latina ha disminuido, en un proceso similar al «olvido» de Estados Unidos tras el 11-S. Algunas versiones lo vinculan a la ampliación y al desinterés por América Latina de los nuevos estados miembros, aunque hay también otras causas. Ante este desinterés, la duda sobre los actores europeos interesados en las relaciones con América Latina aumenta. España y Portugal, miembros de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), son activos protagonistas, a tal punto que está muy difundida la idea de que España es una pieza clave de la relación birregional, dados sus especiales lazos con América Latina: lengua, cultura, historia, movimientos migratorios bidireccionales y, más recientemente, las inversiones y la economía. España es el único país europeo con embajadas en todas las capitales americanas. Junto a las naciones ibéricas, hay otros países, como Alemania, Reino Unido, Francia e Italia, con diversos intereses (económicos, políticos, culturales, familiares, históricos, etc.) que podrían llegar a movilizarse en apoyo de algunas demandas latinoamericanas. Habrá que ver cómo repercutirá en la relación birregional el nuevo servicio exterior europeo y la presencia de legaciones permanentes.

La Unión Europea ha apoyado la integración regional y subregional de América Latina, bajo la premisa de que lo que era bueno para Europa debía serlo para América Latina. Esta fue la premisa dominante en 1999, cuando comenzaron las inacabadas negociaciones con Mercosur para la firma de un Tratado de Asociación. Desde la perspectiva europea, estos tratados debían negociarse con instancias subregionales, como Mercosur, la CAN o el SICA, y no bilateralmente. Pero, paradójicamente, los dos únicos acuerdos firmados hasta la Cumbre de Madrid fueron con México (2000, firmado en 1997) y Chile (2003, firmado en 2002). Si bien ambos tienen características especiales, los acuerdos se justificaron con el argumento, no menor, de que no integran ningún bloque subregional. También influyó el hecho de que los dos habían firmado el TLC con Estados Unidos. Hasta 2010 se insistió en que las negociaciones debían tener en cuenta el objetivo integrador, pese a que varios países latinoamericanos quisieron negociar solos ante las trabas de sus vecinos. Pese a las resistencias europeas para abandonar dicha premisa, la realidad latinoamericana se impuso, ya que de otro modo era complicado avanzar. La mejor solución fue «bilateralizar» las relaciones en función de intereses concretos, del grado de convergencia con los distintos

---

países latinoamericanos y de su cercanía a Europa. Se negociaron acuerdos multilaterales con Colombia y Perú, firmados en Madrid y pendientes de ratificar por el Parlamento. La bilateralización de la relación generó un amplio debate sobre si Europa seguía defendiendo la integración en América Latina<sup>(12)</sup>.

Los ejes de una relación birregional multifacética y contradictoria, marcada por la «asociación estratégica», son ahora más diversos, comenzando por el cuestionamiento del eurocentrismo, una tendencia en aumento tras el estallido de la crisis de 2008. El mal desempeño económico europeo, divergente del crecimiento latinoamericano, ha cuestionado la teórica superioridad europea. La irrupción de Brasil y México en la escena internacional han reforzado las demandas latinoamericanas frente a Europa. La relación eurolatinoamericana ha oscilado entre dos posturas extremas, el optimismo y el pesimismo, y el momento actual se caracteriza por un mayor escepticismo sobre el futuro. Si el optimismo abunda en el potencial de los valores compartidos, el pesimismo insiste en las diferencias regionales. Pese a las expectativas puestas en el proceso birregional, especialmente tras la cumbre ALCUE, encontramos resultados insatisfactorios y frustraciones. La relación birregional se construyó con premisas no siempre ajustadas a la realidad, con actores que manejaron expectativas sobredimensionadas y demandaron a la otra parte cosas que no estaba en condiciones de ofrecer<sup>(13)</sup>. La relación birregional también se caracterizó por la asimetría, presente de distintas maneras y con diferentes puntos de vista (económico y tecnológico, pero también educativo, científico o militar). Las asimetrías también se ven en la «cláusula democrática» presente en los acuerdos de «tercera generación» entre América Latina y la Unión Europea tras las transiciones democráticas. La cláusula se estableció pensando solo en una parte y en el respaldo europeo a la consolidación democrática, lo que habla de una cierta «superioridad moral y democrática» europea frente a la mayor inestabilidad política latinoamericana.

Hasta ahora las asimetrías económicas evidenciaban el mayor potencial europeo, aunque la crisis equilibró las cosas. Esto también condiciona las relaciones políticas, marcadas por la mayor estabilidad democrática y la vigencia del Estado de derecho en la Unión Europea. La falta de claridad en los objetivos y las definiciones de una relación compleja afecta a la visión del otro que tiene tanto América Latina como Europa. Por lo general, ni los Gobiernos ni las sociedades latinoamericanas saben qué quieren o esperan de la Unión Europea, más allá de la denuncia de la PAC (Política Agraria Común) y la apertura del mercado a sus productos agrícolas y ganaderos. Los Gobiernos, productores y empresarios latinoamericanos han sido incapaces de coordinar campañas

---

<sup>(12)</sup> MANGAS MARTÍN, Araceli, «UE e Iberoamérica: fracaso del paternalismo», *El Mundo*, 30/04/2010, <http://www.agendadeprensa.org/2010/04/30/2479/>.

<sup>(13)</sup> ALONSO, José Antonio, «Hacia una nueva estrategia UE-América Latina: apuntes para un debate», Fundación Carolina, *Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis, diálogo UE-ALC. Debate y conclusiones*, Madrid, 2010. <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/cuadernoscealci/Documents/ForoUE-ALC.pdf>.

de opinión con los grupos de consumidores europeos o con asociaciones pro libre cambio para reducir la protección a sus productos. La falta de un *lobby* latinoamericano en Bruselas y las principales capitales europeas dificulta respuestas favorables. Es común que los Gobiernos latinoamericanos hagan «la guerra por su cuenta», incluso en Bruselas, devaluando sus demandas. La principal excepción es Eubrasil, el *lobby* oficial brasileño.

La falta de simetría se ha trasladado al diálogo político. Pese a las limitaciones europeas para construir una política exterior común, formalmente la Unión Europea habla con una sola voz. La Alta Representante, antes la Comisión a través de sus comisarios y funcionarios, expresa en las cumbres ALCUE los puntos de vista europeos. Por el contrario, América Latina tiene tantas voces como Gobiernos y cada uno expresa sus intereses, aunque se opongan al sentir general, complicando los avances en el diálogo birregional. Con los fines ocurre algo similar, como se ve en las cumbres ALCUE, que se han debilitado después de las tres primeras. Para la política exterior europea, América Latina no es prioritaria y, tras la Cumbre de Madrid (2010), siguió siendo así, si bien se logró el objetivo español de reinstalar a América Latina en el radar europeo. Pese a los obstáculos, se intentó avanzar en el diálogo político partiendo de la premisa de los valores compartidos. A esto se añade, pese a la insistencia en la asociación estratégica, la constatación de que ni América Latina es prioritaria para Europa, ni Europa para América Latina, al menos para muchos países. El desarrollo de una alianza semejante requiere estrategias comunes, algo cuestionable, especialmente, aunque no solo, en América Latina. Para dar mayor contenido a una relación menguante, la Unión Europea dio el estatus de «socios estratégicos» a Brasil (2007) y México (2008). Hasta 2010 la Unión Europea solo tenía nueve socios estratégicos (los dos citados más Estados Unidos, Rusia, China, Canadá, Japón, India y Sudáfrica), lo que resume la importancia de la relación. Lo actuado con Brasil (al margen del Mercosur) y México, las dos grandes potencias regionales, marcó el inicio de la tendencia a bilateralizar la relación eurolatinoamericana.

Para analizar la marcha de esta «alianza» o «sociedad de actores globales» se debe valorar la actuación de ambos bloques en los organismos internacionales y multilaterales donde actúan los sesenta países participantes (27 de la Unión Europea y 33 de América Latina y el Caribe), como la ONU o los restantes organismos que la integran: Comisión de Derechos Humanos, FAO, UNESCO o PNUD. En ellos, la coordinación de políticas o a la hora de votar ha sido escasa, y cuestiona la idea de convergencia de intereses. Estas contradicciones se vieron en la negociación de la Ronda de Doha de la OMC o en el cambio climático, especialmente en la Cumbre de Copenhague. Algo similar sucede en los organismos financieros internacionales, como el FMI o el Banco Mundial, comenzando por el debate en torno a la elección de autoridades y la representación nacional. A esto se suman las quejas brasileñas por no lograr un sitio permanente en el Consejo de Seguridad.

---

Junto al desánimo de muchos actores ante los escasos resultados, se impone una reflexión sobre el futuro de las cumbres ALCUE y la naturaleza de la relación eurolatinoamericana. Esta reflexión no debe oscurecer los avances y resultados concretos, como los obtenidos en Madrid, de una relación manifiestamente mejorable. Si en perspectiva birregional hay problemas, las diferencias son mayores con algunos países, especialmente los integrados en el ALBA o situados en su entorno. La relación con Irán es un ejemplo controvertido, aunque no el único, de falta de entendimiento.

La VI Cumbre ALCUE se celebró bajo el lema «Hacia una nueva etapa de asociación birregional: innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la inclusión social». A esto se agregó el cambio climático y las migraciones, y otras cuestiones incluidas oficialmente en la agenda o tratadas de forma extraoficial. Al preparar la Cumbre ALCUE de Madrid, y para *aggiornar* y superar la idea de la comunidad de valores e intereses entre Europa y América Latina, los responsables españoles acuñaron la frase de que «América Latina interesa a Europa y Europa interesa a América Latina»<sup>(14)</sup>. Una idea apoyada en cifras concretas, como que la Unión Europea es el principal inversor extranjero, el principal donante (basta ver el esfuerzo en Haití), el segundo socio comercial en 2008 y el primero para Chile y Mercosur. El comercio también ha aumentado y entre 1991 y 2008 los intercambios birregionales se han duplicado. Para hacer efectivo el propósito general de la presidencia española de la Unión Europea en ese semestre se fijaron algunos objetivos secundarios, centrados en el tratado de asociación Unión Europea-SICA y con algunos países de la CAN (Perú y Colombia y, a ser posible, también Ecuador). También se propuso el relanzamiento de las negociaciones con Mercosur, que todavía siguen abiertas. Otro logro importante fue la Fundación Eurolat. Otra gran innovación de la Cumbre fue el «Plan de Acción 2010-2012» para garantizar el cumplimiento de lo acordado y su seguimiento hasta la próxima cumbre, en 2012 en Chile.

Se puede hacer un balance positivo de la VI Cumbre para estimular la relación birregional. Los principales objetivos españoles fueron cumplidos, comenzando por el relanzamiento de la relación birregional. También se alcanzaron otros logros, como el Tratado de Asociación con América Central, el primero de su tipo, que se agrega al acuerdo ya en marcha con el Cariforum, los acuerdos multilaterales con Colombia y Perú o la reanudación de las negociaciones Unión Europea-Mercosur. La firma de los acuerdos multilaterales con Perú y Colombia no cerró definitivamente la negociación con la CAN, ya que la puerta sigue abierta para que Ecuador y Bolivia, esto último menos probable, se sumen a los acuerdos. Ello no le impidió a Morales apuntar públicamente en Madrid a la Unión Europea como directa responsable de la fractura de la CAN. Lo interesante de esta situación es que ha servido para modificar la doctrina de la Unión Europea sobre América Latina e introducir el bilateralismo.

---

<sup>(14)</sup> DE LA IGLESIA, Juan Pablo, secretario de Estado para Iberoamérica del Ministerio español de Asuntos Exteriores, y CONDE, Rosa, directora de la Fundación Carolina, «Reflexionando juntos por una agenda eurolatinoamericana», *ABC*, 12/04/2010.

Pese a los éxitos alcanzados no se han dado pasos significativos en la «alianza estratégica». El presidente chileno Sebastián Piñera, responsable de la siguiente cumbre, calificó el proceso birregional como «demasiado lento» y se comprometió a renovar el diálogo de forma consistente con los retos de la sociedad de la información. En la actual coyuntura resulta difícil, si no imposible, avanzar en la alianza estratégica eurolatinoamericana. No son solo las contradicciones dentro de cada bloque, de creciente importancia en la Unión Europea, sino también la fragmentación latinoamericana. A esto se agregan las posiciones de los países del ALBA, algunos de los cuales rechazan de plano su pertenencia a la civilización occidental, mientras que otros denuncian a la Unión Europea por sus posturas imperialistas, capitalistas, depredadoras del medio ambiente o capaces de propiciar invasiones contra territorio latinoamericano.

### ■ Asia y América Latina

Asia es la nueva ventana de oportunidad y la gran palanca que le permitió a la región emerger de la crisis de principios de 2001 con renovadas energías, gracias a las exportaciones de alimentos y materias primas (minerales y energía, básicamente) a China e India, pero también a otros países que tenían una más prolongada presencia en la región como Japón o Corea. Los dos primeros atraviesan una fase de crecimiento acelerado, lo que, unido a su gran tamaño, los ha convertido en mercados decisivos para las exportaciones latinoamericanas, aunque sin lugar a dudas el gran protagonismo en la relación entre Asia y América Latina corresponde a China.

No todos se benefician de la misma manera del «efecto China»: buena parte de los países de América del Sur que exportan los productos que Asia demanda están encantados de la relación, mientras México, que salvo el petróleo que vende a Estados Unidos exporta básicamente manufacturas, tiene en China a un gran rival. Pero también dentro de cada país hay ganadores y perdedores. Si se benefician los productores de *commodities*, los industriales, que compiten con las importaciones chinas de bienes de consumo baratos, son los principales perjudicados. De ahí la emergencia de las primeras críticas a la forma en la que se desarrolla la relación con China y sus intercambios comerciales.

Sin embargo, de momento, China está consolidándose como el segundo socio comercial de la región, por detrás de Estados Unidos y delante de la Unión Europea. De este modo, en la primera década del siglo XXI China ha firmado asociaciones estratégicas con Brasil, Venezuela, México y Perú, y TLC con Chile (2005), Perú (2009) y Costa Rica (2010). En poco tiempo ha multiplicado su presencia en América Latina. Es el primer destino de las exportaciones de Brasil y Chile, y el segundo de Argentina, Costa Rica, Cuba y Perú. En 2010 China se convirtió en el tercer inversor directo en la región, con 15.000 millones de dólares y una cuota de participación del 9%,

---

por detrás de Estados Unidos (17%) y Holanda (13%). Sin embargo, no hay que perder de vista que muchas de las inversiones españolas en la región se realizan a través de Holanda. En 2008 China ingresó en el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), con una aportación inicial de 350 millones de dólares.

A comienzos de 2011 el valor del comercio de China con América Latina creció de forma sostenida, impulsado por precios todavía en alza de las materias primas. Según el Ministerio de Comercio chino, los intercambios tuvieron en los tres primeros meses de 2011 un crecimiento interanual del 44%, hasta alcanzar los 36.000 millones de euros. Sin embargo, es posible que en la segunda mitad del año, especialmente en el último trimestre, su valor haya descendido. De un lado estos intercambios se basan en materias primas sin prácticamente ningún valor agregado frente a las manufacturas chinas. Por eso, y ante el riesgo de que China limite sus importaciones o utilice esta práctica para presionar en las negociaciones, como pasó con las restricciones puestas al aceite de soja argentino, la ministra de Industria de Argentina propuso a Mercosur la erección de barreras arancelarias conjuntas para limitar las importaciones chinas. En este sentido, los países latinoamericanos comienzan a darse cuenta de que, si quieren negociar con el gigante asiático con alguna posibilidad de éxito, deben hacerlo conjuntamente y no de forma separada.

Con la recesión golpeando a las puertas de Europa y Estados Unidos, el papel de la demanda asiática para América Latina se ha redoblado. Si antes se pensaba en lo adecuado de una estructura de comercio exterior bien diversificada, hoy los intentos por incrementar el comercio con China a toda costa son constantes. Durante 2011 una de las obsesiones latinoamericanas fue no sufrir el contagio de la crisis que sigue afectando a los países desarrollados y que todavía no golpeó abiertamente a los emergentes. A finales de 2011 hubo un descenso en el precio de los *commodities* exportados, especialmente la soja y el cobre, ante el temor a una desaceleración de la economía china. Al final del tercer trimestre de 2011, el cobre perdió el 25% de su valor, con un considerable impacto sobre los países exportadores, como Chile, mientras la soja caía cerca del 10%. Para Chile, por cada centavo anual que baja el precio del cobre, los ingresos por exportaciones disminuyen 120 millones de dólares y el pago de impuestos 60 millones. También bajaron el aluminio, el trigo (25%), el maíz (20%) y la lana (14,5%), junto al petróleo, igualmente afectado, como refleja la evolución del barril de crudo WTI (*West Texas Intermediate*), de referencia para el crudo venezolano y ecuatoriano.

Los Gobiernos sudamericanos son conscientes de su dependencia del mercado chino. El ministro de Economía peruano, Luis Miguel Castilla, dijo que «yo también le prendo una velita todos los días y rezo para que la China no se nos caiga... China tiene todavía una posibilidad de crecimiento importante por su

---

propia dinámica interna de tener una costa digamos muy rica y un interior muy desfasado del progreso en ese país»<sup>(15)</sup>.

Para que Argentina pueda mantener sus altas tasas de crecimiento son vitales las exportaciones de soja, metalurgia y minerales a China, y de automóviles vendidos a un Brasil también con problemas. Otros países que se han volcado en China son Venezuela y Ecuador a través del petróleo. Venezuela ha decidido que su actividad petrolera en Estados Unidos no tiene futuro, por lo que mira a Asia y al Caribe como alternativa a sus inversiones. China es para Venezuela «un gran socio estratégico comercial», pues le vende unos 400.000 barriles de crudo diario de los casi 2.400.000 barriles que exporta, aunque más de 1.500.000 barriles se destinan todavía a Estados Unidos. Venezuela tiene dos obstáculos importantes que impiden un cambio radical de sus exportaciones. El primero es el refinado de sus crudos pesados y ultrapesados, que encuentran en las refinerías de CITGO en Estados Unidos una de sus principales vías de salida. El otro es la geografía, al no ser Venezuela un país que tenga salida al océano Pacífico, lo que dificulta las ventas a China. Ecuador, que sí tiene puertos en el Pacífico, vende a China el 50,6% (unos 246.000 barriles diarios) de su producción petrolera.

Uno de los grandes riesgos de esta situación es la llamada *reprimarización* de las exportaciones, basadas cada vez más en las ventas de materias primas, una de las críticas centrales del crecimiento económico de América Latina de las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX. Según el FMI, ha aumentado la dependencia regional de las ventas externas de *commodities* como proporción del PIB. Si hace cuarenta años significaban el 6% del PIB, en 2010 aumentaron al 10%. Más de la mitad de las exportaciones de Colombia, Perú, Chile, Ecuador, Venezuela y Bolivia corresponden a materias primas. En Brasil, Argentina y Uruguay representan entre el 30% y el 50%, y van en aumento, mientras en México son casi la tercera parte. Esto incrementa la vulnerabilidad de la región, en especial de los exportadores de energía y minerales, como Colombia, Ecuador y Venezuela, cuyas exportaciones energéticas son, en promedio, un 80% del total, o Chile y Perú, donde los metales ascienden al 60% de las exportaciones.

Como han señalado recientemente Mladen Yopo Herrera y Andrés Oppenheimer<sup>(16)</sup>, van en aumento las quejas latinoamericanas ante el hecho de que China compra en América Latina materias primas de forma mayoritaria,

---

<sup>(15)</sup> «América Latina: las exportaciones tiemblan ante la desaceleración china», *Infolatam*, 6/X/2011, <http://www.infolatam.com/2011/10/06/latam-las-exportaciones-tiemblan-ante-la-desaceleracion-china/>.

<sup>(16)</sup> HERRERA, Mladen Yopo, «China y América Latina: una relación positiva con varios interrogantes», Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Peper n.º 38 (2011), <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/08541.pdf>; OPPENHEIMER, Andrés, «El fin del idilio con China», *El País*, 12/IX/2011, [http://www.elpais.com/articulo/internacional/fin/idilio/China/elpepiint/20110912elpepiint\\_9/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/fin/idilio/China/elpepiint/20110912elpepiint_9/Tes).

mientras rechaza comprar productos con una mayor dosis de elaboración (y también más caros), lo que dificulta la diversificación de las economías regionales. Al igual que en África, las empresas chinas introducen dudosas prácticas comerciales, explotan a los trabajadores, desconocen los derechos sindicales y destruyen el medio ambiente. En los últimos años ha habido quejas en dos empresas mineras de capital chino, una en Perú y la otra en Argentina, por parte de los sindicatos que veían vulnerados los derechos de los trabajadores y afectado el nivel salarial. El caso de Brasil, el principal socio comercial chino en la región, es paradigmático. El 90,76% de sus exportaciones a China en 2010, por 30.800 millones de dólares frente a 25.600 millones de importaciones, fueron mineral de hierro sin procesar (57,13%), petróleo (16,95%), soja (12,83%) y pasta de madera (3,85%). Es decir, que casi el 91% de las exportaciones brasileñas a China han sido materias primas.

Hasta ahora, las empresas chinas tenían una gran ventaja sobre sus rivales estadounidenses y europeos, pese a la más dilatada presencia de estas últimas en la región: no eran vistas con suspicacia ni con hostilidad. Pero eso está cambiando. Según el «Panorama de la inserción internacional de América Latina», de la CEPAL, el 87% de las exportaciones latinoamericanas a Asia, principalmente a China, son materias primas, y solo el 13% manufacturadas. Mientras, el 60% de las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos son manufacturas y el 40% restante materias primas.

En general, en América Latina predomina una visión optimista sobre su futuro, gracias a su fortaleza económica, especialmente bajo endeudamiento, inflación controlada y abundantes reservas de divisas internacionales. Los dirigentes latinoamericanos creen que se verán afectados por la crisis mundial, pero que en esta ocasión tienen mayores recursos que en el pasado. Así, la presidente de Brasil, Dilma Rousseff, piensa que su país «no es inmune a la crisis», pero que se ha «trabajado con esfuerzo y discernimiento para mantener los fundamentos macroeconómicos y al mismo tiempo no comprometer las políticas de crecimiento e inclusión social».

## ■ CONCLUSIONES

Pese al ajuste a la baja realizado en las estimaciones de crecimiento económico de América Latina en los últimos meses de 2011, lo cierto es que la región ha logrado, hasta el momento, salir bastante indemne de las turbulencias que afectan al mundo desarrollado, especialmente a la Unión Europea y Estados Unidos. Tras la quiebra de Lehman Brothers en 2008 y los coletazos actuales, se ha visto que el epicentro de la crisis no se encuentra en América Latina, como ocurrió en buena parte de los episodios similares que tuvieron lugar en las últimas décadas del siglo XX y a comienzos del XXI. Este *desacople*, para

---

utilizar un concepto muy en boga meses atrás, responde básicamente a dos hechos fundamentales. Por un lado, las reformas económicas realizadas en la región en la década anterior (disciplina fiscal, control de la inflación, etc.), que no se han visto afectadas por los cambios políticos recientes. Por el otro, la diversificación de las exportaciones, que tuvieron como punto más determinante la orientación hacia China y el vuelco en torno a las ventas de productos primarios, que han alcanzado un nuevo protagonismo bastante similar al conocido en la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX.

De una forma bastante unánime se estima que China se ha convertido en la gran oportunidad para la región y en el mayor estímulo para su crecimiento. Es más, hay quienes celebran cada punto de crecimiento chino por sus repercusiones favorables para las economías regionales, en especial las de América del Sur. Un estudio de la OCDE señala que por cada 10% que crece China la región tiene asegurado un 4%. Esto viene acompañado de grandes proyecciones sobre un futuro que se estima imparable y, sobre todo, invariable. Dentro de la región ha habido ganadores y perdedores. En términos subregionales los países de América del Sur son los que más se han beneficiado de este *bum* exportador, un auge centrado mayoritariamente en las exportaciones de materias primas sin transformar, como minerales (cobre), productos energéticos (gas y petróleo) y productos agrícolas (soja).

Sin embargo, en los últimos meses han comenzado a oírse algunas reacciones en contra del consenso hasta ahora dominante. Frente a los que subrayan los grandes avances económicos logrados en estos últimos años, especialmente notables en la reducción de la pobreza, han emergido aquellos que advierten de los riesgos que asoman en el horizonte vinculados a la conexión china y a los que habría que dar una respuesta adecuada. Entre los más notables está el desequilibrio entre el tamaño del gigante asiático frente a los países latinoamericanos, notable incluso para la potencia regional que es Brasil, una realidad que obligará, de seguro, en el medio plazo a insistir en una negociación conjunta frente al Gobierno y los empresarios chinos. En numerosas ocasiones el estilo chino, hasta ahora visto con cierta simpatía y tolerado frente a los conocidos y más cuestionados de Estados Unidos y la Unión Europea, comienza a ser asociado con el no respeto de los sistemas jurídicos y de las normas medioambientales.

Otra cuestión de fondo es la *reprimarización* de las exportaciones, que dificulta un crecimiento sustentable basado en el conocimiento y las transferencias de tecnología. De ahí que se indique que un camino paralelo para mejorar la situación de las sociedades latinoamericanas, aumentar la competitividad de sus economías y reducir los efectos negativos de unos países volcados hacia el sector exterior a través de la venta de productos primarios es el del conocimiento y la educación, que requeriría de una reforma en profundidad en casi todos los países de la región. Muy preocupante resulta el atraso de los sistemas educativos

---

latinoamericanos frente a sus rivales asiáticos, como se observa, por ejemplo, en los principales *rankings* que miden el potencial de las universidades.

La búsqueda de nuevos mercados y la relación más estrecha con Asia, comenzando por China e India, pero también manteniendo algunas asociaciones más tradicionales, como con Japón y Corea del Sur, se ha asentado en la nueva realidad política y social existente en la región desde comienzos del siglo XXI. Es obvio que estas transformaciones, asociadas al notable crecimiento económico de los últimos cinco años, han modificado por completo la forma en que América Latina se relaciona con el mundo y con sus principales interlocutores, comenzando por Estados Unidos. Esta situación ha propiciado que la región esté sobrerrepresentada en el G-20, con la presencia de Argentina, Brasil y México, aunque no se ve la más mínima coordinación entre los tres países entre sí y con el resto de la región.

Los cambios políticos no solo han incidido sobre la realidad de cada país sino también sobre los equilibrios regionales. La aparición de proyectos hegemónicos para el conjunto del continente, especialmente el ALBA, han acentuado la fragmentación regional y ahondado las crecientes diferencias nacionales y subregionales. En base a esta realidad se hace cada vez más difícil generalizar sobre la región, ya que, como se ha visto, las respuestas de los Gobiernos frente a la coyuntura han sido muy variadas. Esto se puede ver tanto en el desarrollo de las políticas públicas, especialmente las económicas, como ante los principales desafíos del entorno internacional, siendo el de la *primavera árabe*, especialmente lo sucedido en Libia y Siria, una cuestión no menor. El modo en que los países aprovechan los excedentes generados por las exportaciones de productos primarios y su reacción a la situación son muy variados, más allá del proceso de acumulación de reservas internacionales en que prácticamente todos están inmersos.

Las diferencias también se observan en la escasa coordinación alcanzada entre los distintos países en sus intentos de conjurar o minimizar los efectos de un agravamiento de la coyuntura económica internacional. Esto ha sido más visible en el seno de Unasur, que fue la que intentó dar los pasos más serios en este sentido a partir de cumbres presidenciales y de reuniones de ministros de Economía. Sin embargo, los resultados alcanzados han sido bastante modestos en relación al desafío planteado, prueba de las dificultades que atraviesan las relaciones intralatinoamericanas pese a la retórica imperante, que de la mano de los presidentes intenta resaltar los avances logrados a partir de Unasur y otras instancias similares, especialmente notables en la solución política de algunas crisis regionales.

Ahora bien, las dificultades mencionadas y los escasos logros en materia de coordinación también repercuten sobre la marcha de los procesos de integración

---

regional. Si bien estos presentan el aspecto positivo de girar en torno a nuevas cuestiones y premisas, como el nuevo protagonismo de los actores privados, todavía deben luchar contra los fantasmas del pasado, demasiado visibles en las múltiples organizaciones que existen, con interminables solapamientos entre ellas y con la dificultad añadida de que prácticamente nadie se plantea su disolución.

De este modo asistimos a avances contradictorios. Si por un lado se crea Unasur y se la convierte en un importante foro de concertación política regional, esto no implica que se haya resuelto el futuro de la CAN y Mercosur, dos instituciones que coexisten con la anterior y que en algún momento deberían ser disueltas. Al mismo tiempo, todos los países latinoamericanos impulsan la creación de la CALC pero nadie ha hecho el más mínimo esfuerzo por despejar las incógnitas del tipo de relación y de coordinación que tendrá con Unasur y por qué es bueno que coexistan ambos proyectos. De alguna manera, la alternativa entre América del Sur y América Latina sigue sin despejarse, al igual que la determinante cuestión de los liderazgos regionales. Otra duda que también persiste, en buena medida por la falta de consensos entre los propios países de la región, es si la CALC será un sustituto de la OEA con las ausencias de Estados Unidos y Canadá. La respuesta, con toda probabilidad, será negativa.

Hay una última cuestión relativa a la fragmentación de América Latina y que afecta a las relaciones con Estados Unidos y la Unión Europea, y que eventualmente se podría hacer extensiva a España. Hasta hace muy poco tiempo Estados Unidos tenía una política global para el conjunto de la región, una política que ha tendido a modificarse en función de las crecientes diferencias entre los países. De ahí la mayor apuesta por el bilateralismo. Algo similar se puede decir de la Unión Europea, cuya principal premisa en la relación birregional había sido la de negociar solo con instancias de integración regional o subregional, pero a partir de la Cumbre ALCUE de Madrid se ha producido un giro hacia una mayor bilateralización de la relación. En este sentido sería necesario que España hiciera una profunda reflexión al respecto.

---

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinador:*       **D. FELIPE SAHAGÚN**  
*Profesor titular de RRII en Universidad Complutense de Madrid*  
*Periodista*
- Vocal y secretario:* **D. FRANCISCO JOSÉ BERENGUER HERNÁNDEZ**  
*Teniente coronel del Cuerpo General del Ejército del Aire*  
*Instituto Español de Estudios Estratégicos*
- Vocales:*           **D. FEDERICO STEINBERG WESCHLER**  
*Investigador RIE*  
*Profesor del Departamento de Análisis Económicos de la Universidad Autónoma de Madrid*
- D. HAIZAM AMIRAH FERNÁNDEZ**  
*Investigador principal del Mediterráneo y mundo árabe del Real Instituto Elcano*  
*Profesor de Relaciones Internacionales en el Instituto de Empresa*
- D. RAFAEL CALDUCH CERVERA**  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*
- D. JOSÉ M.ª PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ-OLEA**  
*Coronel del Ejército de Tierra*  
*Director del Centro de Formación de Tropas «Canarias»*
- D. CARLOS MALAMUD RIKLES**  
*Investigador principal de América Latina del Real Instituto Elcano*  
*Catedrático de Historia de América de la UNED*



---

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
<b>SUMARIO</b> .....	7
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	11
<i>Capítulo I</i>	
<b>UN CONTEXTO ECONÓMICO GLOBAL ARRIESGADO Y CAMBIANTE</b>	
Introducción .....	47
Coyuntura macroeconómica global: Volatilidad, incertidumbre y desaceleración .....	48
Un nuevo diagnóstico para la crisis .....	49
Resurge la volatilidad financiera .....	52
La zona euro como problema (y como solución).....	53
Narrativas contrapuestas sobre la crisis del euro .....	53
Nueva estrategia .....	56
Tres escenarios para el euro .....	58
Margen para la política económica y la cooperación internacional .....	59
Opciones monetarias y fiscales .....	60
Cómo mantener un orden económico abierto: el papel del G-20	62
Hacia el nuevo orden económico internacional .....	69
Conclusión .....	72

---

*Capítulo II***LA PRIMAVERA ÁRABE ¿LIBERTAD Y DESARROLLO O FRUSTRACIÓN Y CAOS?**

Introducción .....	77
El año en que cayó el «muro del miedo» .....	78
El mundo árabe en profunda transformación .....	79
Causas del malestar .....	80
Factores de la transformación .....	82
Algunas implicaciones de la <i>primavera árabe</i> .....	84
Los Ejércitos árabes frente a las revueltas antiautoritarias .....	84
Los islamistas ante la hora de la verdad .....	85
El fracaso de Al Qaeda y la ideología yihadista .....	88
Efecto dominó en las revueltas, pero no en los resultados .....	89
Cambio de modelo de estabilidad .....	91
El futuro de las relaciones euromediterráneas .....	94
Un nuevo Mediterráneo con mayores oportunidades y riesgos .....	97
Conclusiones: libertad y desarrollo o frustración y caos.....	99

*Capítulo III***LA CONFLICTIVIDAD EN EL MUNDO MUSULMÁN (2011)**

Introducción .....	103
Los conflictos armados .....	103
La guerra civil en Libia y el escenario de reconstrucción posbélica .....	104
Los conflictos en evolución .....	109
El proceso de reconocimiento del Estado palestino y su impacto en las relaciones con Israel .....	109
El conflicto con Irán .....	112
El conflicto en Irak .....	116
El resurgimiento de la violencia guerrillera kurda en Turquía .....	117
Los conflictos latentes.....	120
El conflicto del Sáhara Occidental y las relaciones argelino-marroquíes .....	120
La situación política y estratégica de Rusia en relación con el mundo musulmán .....	122
Bibliografía .....	126

---

*Capítulo IV*

**AFGANISTÁN: HACIA EL FIN DEL CONFLICTO**

Introducción .....	131
Afganistán: a ambos lados de la frontera .....	132
Pakistán: un problema diferente .....	134
Situación actual en Afganistán .....	136
Cómo se ha llegado hasta aquí .....	136
Cambio de rumbo .....	138
El presente afgano .....	142
Situación actual en Pakistán .....	154
Punto de vista estadounidense .....	155
Punto de vista pakistaní .....	159
Perspectiva regional .....	161
Proyección del yihadismo desde AFPAK .....	161
Influencia de las potencias regionales .....	163
Conclusiones y perspectiva .....	164
Bibliografía .....	166

*Capítulo V*

**EL ÁFRICA SUBSAHARIANA**

Introducción .....	171
Lento avance en la pacificación del continente .....	171
Rescaldos de recientes guerras y procesos democráticos en África Central y Occidental .....	172
Sudán, los retos de la partición de varios conflictos superpuestos.....	175
Somalia .....	180
La piratería en el océano Índico .....	181
La hambruna .....	185
La piratería en el golfo de Guinea y el crimen organizado en las grandes aglomeraciones, una hidra multiforme .....	187
Crimen organizado .....	187
Robo y contrabando de petróleo .....	191
Piratería en el golfo de Guinea .....	192

---

---

*Capítulo VI*

**AMÉRICA LATINA 2011: SORTEANDO LOS EFECTOS  
DE LA CRISIS ECONÓMICA, BUSCANDO UNA MAYOR  
INSERCIÓN INTERNACIONAL**

El desempeño económico .....	199
Los procesos electorales en 2011. Las perspectivas de 2012 .....	202
La integración latinoamericana y el futuro de los liderazgos regionales	210
América Latina y el mundo .....	217
Las relaciones con la Unión Europea y España .....	219
Asia y América Latina .....	224
Conclusiones .....	227
<b>COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO .....</b>	<b>231</b>
<b>ÍNDICE .....</b>	<b>233</b>