



Panorama Estratégico 2015

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Panorama Estratégico

2015

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

Febrero 2015

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

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

Edita:



<http://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autor y editor, 2015

NIPO: 083-15-035-8 (edición papel)
ISBN: 978-84-9091-032-0 (edición papel)



NIPO: 083-15-036-3 (edición libro-e)
ISBN: 978-84-9091-033-7 (edición libro-e)

Depósito Legal: M-XXXX-2015
Fecha de edición: febrero 2015
Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor de la misma.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel 100% reciclado libre de cloro.



ÍNDICE

Introducción.....	7
Percepción y realidad de la seguridad.....	12
El mapa de riesgos y amenazas	17
El petróleo, a 50 dólares/barril	21
El mundo en positivo.....	23
El debate del IISS.....	27
Panorama Estratégico 2014	29
Los retos de la UE.....	30
MENA, el arco de la crisis	31
Horizontes africanos.....	32
Obama, final de mandato	34
El comercio mundial, de Bali al TTIP	35
El futuro de la OTAN	36

Capítulo primero

Reformas en casa, problemas en el vecindario: la acción exterior de la unión europea en 2014	39
Introducción.....	41
Primer balance de los instrumentos de acción exterior puestos en marcha tras el Tratado de Lisboa	42
Elecciones europeas en 2014 y nombramiento de nuevos cargos.....	46
Grandes áreas de la acción exterior europea en 2014	50
Política de defensa y misiones de la Unión Europea a lo largo de 2014	55
La crisis de Ucrania: un problema de largo recorrido	59
Conclusión.....	65

Capítulo segundo

Oriente Medio, Oriente Próximo y el Norte de África: epicentro de incertidumbres	69
Introducción.....	71
Continuación y agravamiento de conflictos internos con consecuencias de desestabilización regional	72
Escenarios de guerra en términos clásicos: Libia, Siria y la Franja de Gaza	72

	Página
Los desafíos del Sahel para la región tratada	79
La inestabilidad en Egipto y Yemen	81
El conflicto israelo-palestino más allá del complejo escenario de la Franja de Gaza.....	84
Las negociaciones con Irán en torno a su programa nuclear.....	85
La evolución de Argelia y de Marruecos	87
Prospectiva en los diferentes escenarios tratados y las consecuencias para España.....	90
Conclusiones	96
 Capítulo tercero	
Los desafíos de las mil áfricas, el continente silenciado	99
Introducción: África, continente de contrastes	101
Categorización de los países africanos.....	102
Desafíos.....	105
Movimientos migratorios	106
Terrorismo	107
Piratería.....	112
Conflictos armados	114
Exponencial crecimiento demográfico	118
Iniciativas colectivas de seguridad	120
Objetivos del milenio.....	124
Intereses y riesgos para España	135
 Capítulo cuarto	
Los Estados Unidos, en busca de una nueva estrategia de seguridad	139
Las elecciones.....	142
Balance interno de 2014	144
Balance exterior.....	147
Sin Reagan y sin Clinton.....	151
Los riesgos de una guerra a medias	153
La normalización con Cuba	157
La relación bilateral	159
 Capítulo quinto	
El comercio al servicio de la geopolítica: presente y futuro de los principales acuerdos internacionales (de Bali al TTIP).....	163
Introducción	165
Veinte años no son nada: el resurgimiento del sistema multilateral de comercio en la Conferencia Ministerial de Bali.....	167
Los instrumentos de la geopolítica comercial: los acuerdos de integración regional.....	173
La Unión Europea, a la vanguardia de la regulación comercial	175
Distintas estrategias de nuestros socios comerciales.....	184
La globalización tangible: las cadenas globales de valor y sus implicaciones para la política comercial.....	188
Conclusión.....	190
Composición del grupo de trabajo.....	193

Introducción

Felipe Sahagún

La globalización digital hoy nos permite acceder fácilmente a los principales medios y centros de análisis internacionales sobre amenazas, riesgos, conflictos y guerras con la periodicidad que cada uno requiera mejorar la toma de decisiones.¹

2014 fue un año fácil para la selección de los acontecimientos más relevantes. De atípico o raro (*odd*) lo calificaba Gideon Rachman en el *Financial Times*. «Solo veo dos hechos que destacan claramente sobre todos los demás: el deterioro de las relaciones entre Rusia y Occidente por la crisis de Ucrania y el retorno de los Estados Unidos a la guerra en Oriente Medio»,² reconocía a finales de diciembre.

Ni Rusia ni Occidente estaban preparados para la escalada de la crisis. Occidente no previó la anexión de Crimea por Rusia y el presidente ruso, Vladimir Putin, no anticipó el golpe contra el Gobierno de Yanukóvich en Kiev, el derribo de un avión de pasajeros, en su mayoría holandeses, ni las sanciones que condujeron a la crisis más grave en las relaciones con

¹ En mi blog personal —felipesahagun.es— he seleccionado más de cien de esos balances de 2014 y estudios de prospectiva para 2015. Véanse entradas <<http://felipesahagun.es/?p=18864>> y <<http://felipesahagun.es/?p=18859>>.

² RACHMAN, Gideon: «The five most significant events of 2014», *Financial Times*, 31 de diciembre de 2014. <<http://blogs.ft.com/the-world/2014/12/the-five-most-significant-events-of-2014>>.

Moscú desde el fin de la Guerra Fría y a un grave deterioro de la economía rusa por el doble impacto de las sanciones y del desplome del precio del petróleo: casi un 50% entre junio y enero.

Son tantos los intereses en juego para el equilibrio y el mapa europeo, y tan grave el impacto potencial, si no se controla la escalada de la tensión entre Occidente y Rusia, que la crisis de Ucrania se ha convertido, por delante incluso de Oriente Medio, en la prioridad de Europa en 2015 y, seguramente, en los años siguientes. La redefinición de la identidad de Rusia a partir de 1991, tras la disolución de la URSS, está lejos de terminar, y su coincidencia con el resurgimiento de una nueva Alemania unida compitiendo por la misma área de influencia exigirá la máxima atención y prudencia para que los cañones de agosto no se conviertan de nuevo en trincheras de invierno.

El 8 de agosto, casi tres años después de la retirada de las últimas fuerzas estadounidenses de Irak, los Estados Unidos volvían a la guerra en la antigua Mesopotamia con el inicio de bombardeos contra la insurgencia del mal llamado Estado Islámico, una coalición de restos de Al Qaeda en Irak, del ejército de Sadam y de milicias de tribus suníes descontentas con el Gobierno de Bagdad, cuyo incompetente primer ministro, Nuri al Maliki, se vio forzado a dimitir por la presión del líder religioso chií de Irak, el gran ayatolá Ali Hussein Sistani, de Teherán y de los Estados Unidos.

Su destitución fue el principio de una nueva estrategia que, diseñada con urgencia y modificada sobre la marcha varias veces desde entonces, trataba de evitar (sobre el papel al menos) enviar de nuevo soldados estadounidenses al combate y optaba por el apoyo aéreo a fuerzas locales como los kurdos y el ejército iraquí, y por el apoyo en tierra sin intervenir directamente en combate a milicias en Siria que, en meses o años, fueran capaces de acabar simultáneamente con la dictadura de Asad y con la amenaza yihadista.

¿Es compatible el apoyo a los kurdos con seguir negando su derecho a la independencia? ¿Hasta dónde se llegará en la fragmentación o transformación del Oriente Medio diseñado por *sir* Mark Sykes y François Georges-Picot tras la Primera Guerra Mundial? ¿Lograrán los gobiernos nacionales recuperar la fuerza, la influencia y la legitimidad perdidas? Sin un apoyo mucho más decidido de las potencias regionales e internacionales, será difícil, pero ese apoyo está seriamente limitado por un enrevesado cruce de intereses religiosos, étnicos, económicos, políticos, diplomáticos y militares que difuminan peligrosamente la frontera entre amigos y enemigos, aliados y adversarios.

Asia, en 2015, a diferencia de Rusia y Oriente Medio, ofrecía un panorama más tranquilo. «La presencia de tres líderes fuertes al frente de las tres potencias más importantes del continente —Xi Jinping en China, Xínzo

Abe en Japón y Narendra Modi en la India— es un factor estabilizador, pues los tres han apostado sus carreras a monumentales reformas domésticas que les obligan a concentrar su atención en el interior de sus países y a evitar conflictos en la medida de lo posible», adelantaba Ian Bremmer en el anuario de prospectiva de la publicación *The Economist*.³

Tras un decenio de crecimiento económico impulsado por las subidas de los precios de las materias primas, que hizo posible reducciones históricas de los niveles de pobreza, América Latina se enfrenta en 2015 a tres opciones: nueva recesión, como ha ocurrido en el pasado; nuevo ciclo de endeudamiento irracional, u opciones nuevas que eviten los errores de otros momentos parecidos.

«Es una fase nueva y me temo que los Gobiernos no son plenamente conscientes de ello y de que tienen que cambiar sus estrategias políticas, pero hay señales de que muchos países de la región están mejor preparados para hacer frente al desafío», declaraba José Antonio Ocampo, ex-ministro de Finanzas de Colombia y profesor, actualmente, en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Columbia, en Nueva York. «América Latina tiene menos deuda y más reservas que en otras crisis, menos cargas y más recursos».⁴

De la opción que se elija dependerá posiblemente la evolución política. Como señalaba Carlos Malamud en un seminario celebrado en otoño en la Casa de América, en Madrid, entre 2013 y 2016 habrán celebrado elecciones presidenciales 17 de los 19 países del continente, todos menos México, donde no tocaba, y Cuba, donde se mantiene, a pesar de las esperanzas despertadas por el acuerdo con los Estados Unidos, el régimen comunista de partido único.

«Lo mejor que se puede decir es que desde 2009 hasta 2017, si no se tuerce el proceso, en América Latina se habrán celebrado 37 elecciones presidenciales, lo que significa el periodo más prolongado de democracia formal (electoral) desde que se inició el nuevo ciclo, en 1982», afirmó.⁵ Los procesos electorales de los últimos años indican una tendencia a la reelección y a la perpetuación de muchos dirigentes, la creciente importancia de las segundas vueltas y la participación política de las clases medias emergentes. «En economía se atisba el fin de la alegría de los

³ BREMMER, Ian: «Pivoting back», *The World in 2015*, editado por *The Economist*, p. 57.

⁴ NEUMAN, William: «An economic boom recedes, but South America might avert the bust», *The New York Times*, 29 de diciembre de 2014. <<http://www.nytimes.com/2014/12/30/world/americas/an-economic-boom-recedes-but-south-america-might-avert-the-bust.html>>.

⁵ «Balance del año electoral en América», mesa redonda en la Casa de América, Real Instituto Elcano, 4 de diciembre de 2014.

precios de las materias primas, con lo que sufrirán las políticas sociales y tendrá, probablemente, su reflejo en las urnas», añadió Malamud.⁶

El euro parece haber superado el Rubicón en la crisis iniciada en 2008 y ni siquiera Grecia, llamada a las urnas a finales de enero, amenaza seriamente su existencia. A pesar de ello, geoestrategas euroescépticos como George Friedman, presidente de Stratfor Global Intelligence, eligió precisamente la situación en la Unión Europea —a pesar de ser la primera economía mundial (sumando los 28 miembros) y centro fundamental del comercio, la cultura y la ciencia globales— como la zona más preocupante a finales de 2014 y 2015 para la estabilidad internacional.

Justificó su elección, sorprendente para la mayor parte de los europeos, entre otras razones, por la incapacidad de la UE para afrontar en serio el problema del paro; por la desigualdad creciente entre el centro y la periferia de Europa; por el débil crecimiento del PIB, y por la fuerza de viejos y nuevos populismos antieuropeos y nacionalismos separatistas.

«Hay un grave y creciente riesgo de que la UE tenga que transformarse sustancialmente para sobrevivir o, sencillamente, se romperá», advirtió. «La fragmentación de la UE desplazaría la autoridad hacia una miríada de Estados nación, y la experiencia de Europa con el nacionalismo ha sido, por decirlo suavemente, problemática, especialmente en la primera parte del siglo XX. Cuando una región tan importante como Europa se redefine, todo el mundo se ve afectado».⁷

La desincronización de la economía global y la descoordinación de las políticas monetarias con la extraordinaria recuperación económica de los Estados Unidos, Japón de nuevo en recesión, China creciendo por primera vez en muchos años por debajo del 8% y Europa languideciendo a la sombra de una Alemania renacida como la potencia central europea condicionarán 2015.

«La recuperada preeminencia alemana no es solo cuestión de tamaño y geografía», señalaba Martin Wolf en el *Financial Times*. «Tampoco es simplemente resultado de su capacidad manufacturera. Por increíble que parezca, Alemania es hoy, del grupo de países grandes europeos, el más estable, con la democracia más sólida y sin populismos xenófobos. Y en Angela Merkel tiene una líder excepcionalmente experimentada y responsable».⁸ El autor prefirió ignorar las manifestaciones contra los musulmanes en ciudades alemanas y los brotes de racismo, aunque fueran y sigan siendo hechos aislados.

⁶ Ibidem.

⁷ FRIEDMAN, George: «The top events in 2014», Stratfor, 30 de diciembre de 2014. <<http://www.stratfor.com/weekly/top-five-events-2014#axzz3NigXDxIU>>.

⁸ WOLF, Martin: «Europe's lonely and reluctant hegemon», *Financial Times*, 9 de diciembre de 2014. <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/faf48600-7e43-11e4-87d9-001144feabdc0.htm?siteedition=intl#axzz3Nhx33vd>>.

El dilema del hegemon alemán es que, habiendo aceptado el euro con fórceps franco-británico como precio por la unificación, se ve presionado hoy a renunciar a las doctrinas económicas que lo catapultaron al éxito y a una geoestrategia cómoda, sin responsabilidades globales, en aras de una eurozona cada día más diversa y desigual. Igual que acertó al apoyar a Mario Draghi en 2012 para evitar la ruptura de la UE, Alemania seguramente tendrá que apoyar en 2015 al presidente del Banco Central Europeo para impulsar la demanda, evitar la deflación y reestructurar la deuda. Grecia, Portugal, Italia, Irlanda y España, por este orden, lo esperan y lo necesitan. Si no lo hace, será difícil encontrar una salida entre la quita o reestructuración de deuda que exigen los nuevos gobernantes de Atenas y el cumplimiento de lo pactado por sus antecesores con Bruselas.

Escocia votó contra la independencia y, tras las elecciones europeas, a pesar del avance de partidos populistas, nacionalistas, extremistas, antieuropeístas y xenófobos, las tres fuerzas dominantes desde 1979 —conservadores, socialdemócratas y liberales— retienen el control del Parlamento Europeo.

Si descontamos la goleada (7-1) de Alemania sobre la selección brasileña, el Mundial pasó sin graves incidentes y Dilma Rousseff fue reelegida en segunda vuelta con un ajustado 51,6% del voto. El brote del ébola en África Occidental y la respuesta tardía de la Organización Mundial de la Salud (OMS) desató pánico, causó gravísimos daños humanos y económicos en los países más afectados, y sigue destruyendo miles de vidas, pero el virus no se ha mutado en la pandemia global que muchos temieron y, por fin, aunque demasiado tarde, ha forzado a los países más ricos a producir una vacuna que debería haberse producido hace muchos años.

La barbarie de Boko Haram, el Estado Islámico o Daesh, los talibán pakistaníes, los narcos mexicanos de Iguala y otros muchos grupos desde la República Centroafricana a la selva colombiana —que, con frecuencia en colaboración con autoridades locales, en 2014 raptaron y asesinaron a miles de inocentes— no ha tenido, desgraciadamente, la respuesta adecuada, y la concesión del Nobel de la Paz a abanderados de la lucha por los derechos de la mujer de Pakistán (Malala Yousafzai) y la India (Kailash Satyarthi) son pobre compensación frente a las flagrantes y continuadas violaciones de los derechos humanos.

A pesar de ello, Salil Sathy, secretario general de Amnistía Internacional, despedía el año con un mensaje esperanzador por la ratificación del primer tratado vinculante en la historia para controlar el comercio de armas,⁹ por la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la complicidad de Polonia en el programa de centros secretos de

⁹ Véase el análisis de Araceli Mangas «¿Noche de paz? Leyes contra las armas», El Mundo, 2 de enero de 2015, p. 17.

detención de la CIA y por el macroinforme del Comité de Inteligencia del Senado estadounidense contra las torturas que durante años practicaron algunos de sus agentes.¹⁰

Percepción y realidad de la seguridad

De poco sirve la realidad si los sentimientos van en otra dirección. Pocas veces la realidad macroeconómica había sido tan positiva como en las elecciones de 2014 en los Estados Unidos. Sin embargo, los errores de Obama subestimando a algunos de los principales enemigos, el desigual impacto de la crisis, la parálisis del sistema político ante los desafíos internos y externos más urgentes, como la inmigración, el fin de la esperanza en un futuro mejor y la multiplicación de amenazas para la seguridad con soluciones difíciles, si no imposibles, a corto o medio plazo (Irak y Afganistán, espionaje masivo e ilegal, Estado Islámico, ébola, calentamiento global, ciberataques...), sin soluciones militares fáciles ni rápidas, convencieron a la mayoría de los votantes de que los demócratas, identificados de forma machacona y torticera con Obama en la campaña republicana como si de un referéndum sobre el presidente se tratara, merecían un duro varapalo, y se lo dieron.¹¹

Lejos de amilanarse, la reacción de Obama fue fulminante. «*I'm not done*», advirtió, y lo cumplió. En pocas semanas había abierto el proceso de legalización de millones de inmigrantes, había llegado a un pacto histórico con China sobre medio ambiente, había arrinconado a Putin con sanciones y la ayuda de aliados como Arabia Saudí para hundir el precio del petróleo... Para rematarlo, antes de las vacaciones de Navidad cerraba con los Castro otro gran acuerdo para normalizar relaciones con La Habana tras medio siglo de hostilidades que, como reconoció el presidente estadounidense, solo han servido para consolidar al régimen cubano.

Los errores, sorpresas y fallos reiterados en los cálculos y previsiones, a pesar de la saturación informativa, han llevado a los principales gobiernos, servicios de seguridad, universidades, *think tanks* y empresas a redoblar sus inversiones en la selección, tratamiento y aplicación de datos.¹²

¹⁰ Amnistía Internacional ve preocupante la situación de los derechos humanos en 2014, pero destaca los «éxitos históricos» logrados, Europa Press, 29 de diciembre de 2014. <<http://www.europapress.es/epsocial/ong-y-asociaciones/noticia-ai-ve-preocupante-situacion-ddhh-2014-destaca-exitos-historicos-logrados-20141229190307.html>>.

¹¹ SAHAGÚN, Felipe: «Un voto de castigo en Estados Unidos», El Mundo, 3 de noviembre de 2014. <<http://www.elmundo.es/internacional/2014/11/03/5457b7fde2704e2d-378b456e.html>>.

¹² SENGUPTA, Someini: «El reto de predecir los estallidos de violencia», El País/The New York Times International Weekly, 2 de abril de 2014, pp. 1 y 4.

«Las crisis de 2014 —del ébola a las decapitaciones del ISIS, pasando por los aviones desaparecidos o los ciberataques norcoreanos— parecían unirse en una especie de multiplicador de fuerza que proyectaba la imagen de un mundo en llamas, pero ¿lo es realmente?», se preguntaba Aaron David Miller, vicepresidente e investigador del Woodrow Wilson International Center for Scholars.¹³

Comparaba las víctimas del ébola —más de 8.000 muertos y más de 20.000 infectados a comienzos de año— con la mal llamada gripe española de un siglo antes, que se llevó por delante a entre 20 millones y 50 millones de personas, y las condiciones radicalmente distintas para hacerle frente, y concluía: «Nada que ver, al menos por ahora».

Recordaba el salvajismo del ISIS, se hacía eco de los testimonios tremendistas del jefe saliente del Pentágono, Chuc Hagel —«tenemos que prepararnos para lo nunca visto»—, y del exdirector de la CIA Michael Hayden —«un ataque del ISIS contra Europa o América es cuestión de tiempo»—, y concluía: «Según la base de datos de terrorismo global de la Universidad de Maryland, en el último año hubo 17.958 víctimas mortales del terrorismo, pero el 82% de ellas en cinco países (Irak, Afganistán, Pakistán, Nigeria y Siria) y solo 16 en los Estados Unidos. Por supuesto que no estamos seguros, pero desde el 11-S ha habido muchos ataques de personas aisladas y ni un solo ataque exitoso de una organización terrorista extranjera en suelo estadounidense».¹⁴

Recordaba los momentos más conflictivos de la Guerra Fría y concluía: Putin no es Hitler ni Stalin, ni está en condiciones, aunque la arquitectura europea post-1991 se ha deteriorado, de levantar un nuevo telón de acero ni de competir con los Estados Unidos ni con el resto del mundo. «Es un aguafiestas, no una apisonadora (*may continue to play spoiler, but Russia is hardly on a roll*)», agregó.

En relación con el pasado más violento de la humanidad, las principales cifras de muertes por homicidio, atrocidades, genocidio y guerra, según Steven Pinker, uno de los académicos que mejor conocen los índices de violencia en el mundo, están reduciéndose.¹⁵

En los siete informes (*Global Peace Index*) publicados hasta 2014 por el Institute for Economics and Peace se muestran pocos cambios en la militarización global (los aumentos en unos países quedan compensados por las reducciones en otros) y un aumento de la tensión (en 103 paí-

¹³ MILLER, Aaron David: «You only thought the world was on fire in 2014», CNN, 2 de enero de 2014. <<http://edition.cnn.com/2015/01/01/opinion/miller-2015-was-not-bad-as-that/?iref=obinsite>>.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ DOUTHAT, Ross: «Steven Pinker's History of Violence», The New York Times, 17 de octubre de 2011. <http://douthat.blogs.nytimes.com/2011/10/17/steven-pinkers-history-of-violence/?_r=0>.

ses, según el índice del último año), pero se va asentando cada vez con más datos la conexión entre seguridad, estabilidad política y crecimiento económico.¹⁶

Tan importante o más que la identificación de los conflictos reales o potenciales para organizar las respuestas preventivas o de intervención necesarias es el reconocimiento de las tendencias que pueden intensificar o debilitar dichos conflictos y la percepción de los ciudadanos.

Top 10 trends of 2015

1 Deepening income inequality	2 Persistent jobless growth	3 Lack of leadership	4 Rising geostrategic competition	5 Weakening of representative democracy
6 Rising pollution in the developing world	7 Increasing occurrence of severe weather events	8 Intensifying nationalism	9 Increasing water stress	10 Growing importance of health in the economy

En el cuadro-resumen del último informe de tendencias elaborado por el Meta-Council on the New Architecture of Governance, que dirige el exvicepresidente Al Gore,¹⁷ la creciente desigualdad en el interior de muchos países aparece como el primer motivo de preocupación, seguida por el desempleo, la falta de liderazgo y —ya en cuarto lugar— los grandes enfrentamientos geoestratégicos, que, como veremos más adelante, ocupan la mayor atención de los responsables de la seguridad.

Las encuestas de Pew Research en 2014 sobre amenazas indicaban profundas diferencias en las percepciones de los distintos países y regiones, incluso entre partidos de un mismo país. Las opiniones de demócratas y republicanos estadounidenses, por ejemplo, están tan alejadas o más que las de muchos países y los Estados Unidos.¹⁸

«Vemos luces de advertencia parpadeando en todas las pantallas de la economía global», decía el ministro británico de Finanzas, George Osborne, el 4 de diciembre en el último debate económico de 2014 en el parlamento británico. «Japón vuelve a estar en recesión, la eurozona está estancada y se multiplican los riesgos geopolíticos», añadía.

¹⁶ ARCAND, Rob: «Quantifying world peace: peacefulness levels continue to fall», Diplomatic Courier, 21 de agosto de 2014. <[http://www.diplomaticcourier.com/news/topics/politics/tag/Global %20Peace%20Index](http://www.diplomaticcourier.com/news/topics/politics/tag/Global%20Peace%20Index)>.

¹⁷ «Top 10 trends of 2015», introducción de Al Gore, WEF, noviembre de 2014. <<http://reports.weforum.org/outlook-global-agenda-2015/top-10-trends-of-2015/>>.

¹⁸ POUSSHTER, Jacob: «What is the greatest threat to the world? Depends on where you live», Pew Research Center, 16 de octubre de 2014. <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/10/16/what-is-the-greatest-threat-to-the-world-depends-on-where-you-live/>>.

Greatest Danger to the World

Which one of these poses the greatest threat to the world?

<i>Views in:</i>	Nuclear weapons	Inequality	Religious & ethnic hatred	Pollution & environment	AIDS & other diseases	Top choice
	%	%	%	%	%	
U.S.	23	27	24	15	7	Inequality
Spain	17	54	14	9	5	Inequality
Greece	23	43	10	14	9	Inequality
Germany	19	34	32	13	1	Inequality
Poland	28	32	14	13	9	Inequality
Italy	20	32	15	25	6	Inequality
France	14	32	32	17	5	Inequality/Religious hatred
UK	14	25	39	16	4	Religious & ethnic hatred
Ukraine	36	15	23	11	12	Nuclear weapons
Russia	29	19	27	13	10	Nuclear weapons
Lebanon	20	17	58	3	2	Religious & ethnic hatred
Palest. ter.	19	18	40	9	10	Religious & ethnic hatred
Tunisia	25	18	39	7	10	Religious & ethnic hatred
Egypt	12	27	34	11	14	Religious & ethnic hatred
Israel	27	23	30	12	8	Religious & ethnic hatred
Turkey	34	17	29	7	10	Nuclear weapons
Jordan	19	31	25	11	11	Inequality
Thailand	9	29	11	36	13	Pollution & environment
Philippines	19	22	11	34	14	Pollution & environment
China	26	14	9	33	13	Pollution & environment
Vietnam	21	13	9	32	22	Pollution & environment
Malaysia	22	13	32	16	12	Religious & ethnic hatred
Bangladesh	19	16	30	22	11	Religious & ethnic hatred
Indonesia	18	18	26	13	22	Religious & ethnic hatred
India	19	22	25	14	10	Religious & ethnic hatred
Japan	49	12	16	20	2	Nuclear weapons
Pakistan	30	29	13	3	7	Nuclear weapons
South Korea	26	32	11	29	2	Inequality
Chile	30	27	8	22	12	Nuclear weapons
Venezuela	29	16	8	21	24	Nuclear weapons
Brazil	28	19	19	13	20	Nuclear weapons
El Salvador	27	18	16	19	19	Nuclear weapons
Mexico	26	19	11	26	17	Nuclear weapons/Pollution
Colombia	22	17	8	36	15	Pollution & environment
Peru	23	12	7	35	22	Pollution & environment
Nicaragua	25	12	9	29	25	Pollution & environment
Argentina	17	32	12	25	12	Inequality
Uganda	21	20	7	8	44	AIDS & other diseases
Tanzania	16	12	25	4	41	AIDS & other diseases
South Africa	10	29	12	9	35	AIDS & other diseases
Kenya	24	17	24	3	29	AIDS & other diseases
Senegal	23	13	27	7	28	AIDS & other diseases
Nigeria	31	18	38	4	7	Religious & ethnic hatred
Ghana	22	25	17	13	20	Inequality

Note: Top choice in each country bolded.

Source: Spring 2014 Global Attitudes survey, Q6.

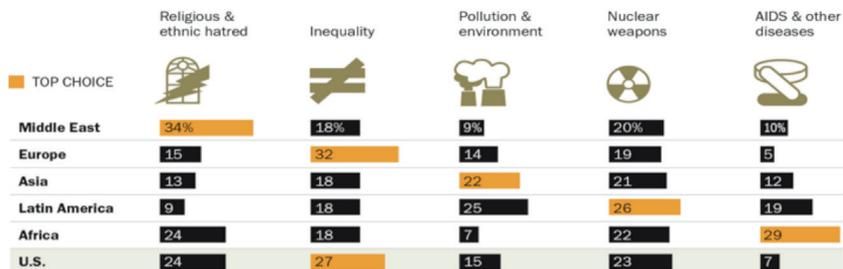
PEW RESEARCH CENTER

Las referencias a Japón y a la eurozona no ofrecían discusión, pero la tercera —los riesgos geopolíticos— se ha convertido en una forma tan fácil como inútil de describir los principales problemas internacionales, pues vale tanto para guerras, insurrecciones o sanciones, como para recesiones, impagos de deuda, atentados terroristas, expropiaciones, crisis financieras, epidemias y cualquier otro problema imaginable.

«Cada uno de estos retos plantea amenazas concretas y distintas para la seguridad nacional y para el bienestar económico», advierte el veterano

Middle Easterners Fear Religious/Ethnic Hatred; Europeans, Americans Inequality

Which one of these poses the greatest threat to the world?



Note: Regional medians. Russia and Ukraine not included in Europe median.
Source: Spring 2014 Global Attitudes survey, Q6.

PEW RESEARCH CENTER

analista de Reuters John Kemp. «Su agregación hace muy difícil el análisis y la comprensión de cada uno, aunque facilita que políticos, analistas y periodistas sigan viendo causas nacionales o domésticas en la aparición o desaparición de esos riesgos geopolíticos, como un termómetro cuyo mecanismo de funcionamiento jamás se explica». ¹⁹ Los políticos recurren al término como los banqueros centrales invocan «la incertidumbre» para explicar casi todo lo que va mal o desconocen.

«El riesgo geopolítico y la incertidumbre son parte normal de la realidad y no hay razón para creer que el nivel actual de riesgo y de incertidumbre sea más elevado que en los últimos decenios», añade Kemp. «Los presidentes estadounidenses Reagan, los dos Bush, Carter, Nixon, Johnson, Kennedy, Eisenhower y Truman rechazarían tajantemente que los actuales riesgos geopolíticos sean más elevados o graves que los que ellos enfrentaron en los años 80, 70, 60 y 50». ²⁰

Rebobinemos y comparemos con los conflictos del último año el 11-S, la gripe aviar, el sida, las dos guerras entre los Estados Unidos e Irak, la desaparición de la URSS, la unificación alemana, la guerra entre Irán e Irak, la revolución iraní y la crisis de los rehenes, la crisis de la deuda latinoamericana, las invasiones soviéticas de Afganistán, Checoslovaquia y Hungría, el embargo árabe de petróleo, la crisis de misiles de Cuba, el bloqueo de Berlín o las guerras de Vietnam, Corea y Oriente Medio (1967 y 1973).

¹⁹ KEMP,John: «Nomoregeopoliticalrisks,please»,Reuters,4dediciembrede2014.<<http://www.reuters.com/article/2014/12/04/geopolitical-economy-kemp-idUSL6N0T022N20141204>>.

²⁰ Ibidem.

Un ejemplo nada más: para combatir el ébola ya se conoce la vacuna y el plazo aproximado para disponer de las unidades necesarias; con el sida, a pesar de los avances, seguimos sin vacuna.

No es el lugar para debatir si las crisis y las turbulencias en el sistema internacional son la norma o la excepción, pero atribuir sistemáticamente los problemas económicos y/o financieros de un país a «riesgos geopolíticos» es como decir que la economía de un país no crece en un momento dado por lo que está sucediendo en el resto del mundo, aunque a veces, obviamente, sea cierto.

La supuesta era dorada del crecimiento estadounidense en los años cincuenta y sesenta coincidió con las guerras de Corea y Vietnam, y con los años de más tensión en la Guerra Fría, que culminó en la crisis de misiles. Por más que han buscado, los investigadores siguen sin encontrar una conexión empírica clara entre la política internacional y la evolución de los mercados bursátiles. De hecho, los principales batacazos en los mercados se han producido en periodos de relativa calma internacional.

Es innegable que las sacudidas internacionales, en el ámbito que sea, pueden tener efectos importantes en las economías y en las finanzas nacionales, pero sin concretar los riesgos y los mecanismos de transmisión de esos efectos resulta imposible establecer la conexión. Lo aconsejable, por ello, es evitar el concepto en términos generales y recurrir a él solo cuando se pueden precisar los retos y el impacto de las guerras, las sanciones, las epidemias o las crisis financieras.

No está de más, frente al pesimismo generalizado del presente, volver al teórico más importante de las turbulencias en las relaciones internacionales, James N. Rosenau: «Todo tiempo parece caótico a quien lo vive en carne propia y las últimas décadas... no son una excepción. Es como si la nave espacial Tierra encontrase a diario tempestades, corrientes de aire y turbinas al adentrarse en los cambiantes y desconocidos ámbitos de la realidad. A veces la turbulencia es evidente y devastadora, como las tormentas de la guerra o los rayos de una crisis que alumbran el firmamento, pero frecuentemente la turbulencia se presenta en medio de cielos claros y el pánico que genera no se percibe hasta que se produce o se sufren sus efectos».²¹

El mapa de riesgos y amenazas

En la densa selva del pensamiento internacional estadounidense, el Council on Foreign Relations (CFR), con su revista estrella, *Foreign Affairs*,

²¹ ROSENAU, James N.: *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, 1990, p. 7.

ha sido desde 1921 una de las fuentes principales sobre política internacional, política exterior y seguridad.

A partir de una lista de más de mil focos de tensión en el planeta, el Center for Preventive Action del CFR elaboró una lista de los treinta conflictos más importantes y pidió a más de 2.200 expertos de la universidad, la administración, las fuerzas armadas, la diplomacia y la empresa que, como en años anteriores, los evaluaran y ordenaran jerárquicamente por su probabilidad de estallido violento en 2015 y por su impacto en los intereses de los Estados Unidos y de sus principales aliados.

Los treinta conflictos se clasifican en tres niveles de prioridad (elevada I, moderada II y baja III), con diez conflictos en cada una, distinguiendo para cada caso tres grados (alto, medio o bajo) de riesgo en las dos variables que tienen en cuenta: probabilidad e impacto.

Solo un conflicto, el de Irak, aparece en la prioridad I, con alto riesgo tanto en probabilidad como en impacto. Nada de extraño si se tiene en cuenta que, según la ONG Iraq Body Count, en 2014 murieron en el conflicto 17.073 personas, más del doble que el año anterior, la cifra más alta desde 2007, y que ya en los primeros días del año centenares de soldados estadounidenses (parte de unos 3.000 desplegados en la primera mitad de 2015 desde Bagdad a Erbil y en varias bases de la provincia de Anbas, donde el ISIS se había hecho más fuerte desde la primavera anterior) estaban cercados por la insurgencia.²² ¿Podrán limitarse a tareas de asesoramiento, entrenamiento, localización de objetivos, desminado y apoyo logístico, sin volver al combate, si sus aliados iraquíes y kurdos no pueden resistir?

En el informe (*Preventive Priorities Survey*) de este año aparecen seis conflictos (contingencias, según la terminología del CFR) que no aparecían en 2014 y dos de ellos —la posibilidad de que se intensifiquen los combates en Ucrania oriental y de que aumente la tensión en los territorios palestinos ocupados por Israel desde 1967— en la prioridad I, como Irak. Los siete restantes en la misma categoría son:

- el peligro de otro ataque terrorista masivo en territorio estadounidense o de algún aliado,
- un ciberataque muy destructivo contra infraestructuras esenciales,
- una grave crisis en Corea del Norte debido a provocaciones militares, inestabilidad interna o amenazas con armas nucleares y/o misiles intercontinentales,

²² RYAN, Missy y CUNNINGHAM, Erin: «U.S. Advisers in Iraq stay out of combat but see fighting edging closer», The Washington Post, 1 de enero de 2015. <http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-advisers-in-iraq-stay-out-of-combat-but-see-fight-edge-nearer/2015/01/01/6da57c3a-9038-11e4-ba53-a477d66580ed_story.html>.

- uevas amenazas de ataques aéreos israelíes contra Irán si se interrumpen las negociaciones o se descubren pruebas claras de que Irán intenta hacerse con capacidad militar nuclear,
- una confrontación armada en el Mar del Sur de China entre China y uno o varios de los países que disputan la soberanía sobre dicha zona marítima,
- la intensificación de la guerra de Siria si aumenta el apoyo externo a los beligerantes,
- el aumento de la violencia y de la inestabilidad en Afganistán tras la retirada de la mayor parte de las fuerzas de la coalición si, como parece, las fuerzas afganas son incapaces de llenar el vacío dejado por la ISAF; a comienzos de 2015 estaban sufriendo unas cien bajas por semana, cifras claramente insostenibles (desde 2001 hasta la retirada del grueso de la fuerza, a finales de 2014, habían muerto unos 3.500 soldados extranjeros), y el presidente Ghani, que había tomado posesión a finales de septiembre, seguía sin Gobierno.

Si algo nos enseña 2014 sobre la amenaza norcoreana —la nuclear y la cibernética, tras el supuesto ataque de Pyongyang a Sony—, en palabras de Christopher Hill, exsubsecretario de Estado estadounidense para Asia Oriental, es que no habrá avances sin la colaboración de China y que esta colaboración es imposible si no se atiende a la preocupación casi obsesiva —y con razón— de China por evitar como sea el desplome incontrolado del régimen norcoreano.²³

El segundo nivel de prioridad (II) lo encabeza Libia. Si se hiciera el mismo ejercicio entre mil o dos mil expertos españoles, es probable que Libia estuviera en la prioridad I y compitiendo por el primer puesto, tanto en impacto como en probabilidad, con Irak.

Los otros nueve conflictos incluidos en la misma prioridad II, con impacto y/o probabilidad moderados, son:

- la creciente inestabilidad y el aumento de los ataques terroristas en Egipto, cuyos tribunales condenaron a muerte en 2014 a miles de seguidores de los Hermanos Musulmanes, con su líder al frente,
- estallidos de violencia en Jordania si se extiende dentro de sus fronteras la guerra de Siria,
- aumento de la violencia sectaria y de la tensión política en Líbano por la misma causa,
- intensificación de los ataques del Ejército paquistaní y de los atentados de grupos como Tehrik-e-Taliban, responsable de la muerte

²³ HILL, Christopher H.: «Strategic clarity on North Korea», Project Syndicate, 30 de diciembre de 2014. <<http://www.project-syndicate.org/commentary/north-korea-us-strategy-by-christopher-r-hill-2014-12>>.

de 132 estudiantes y de nueve profesores en diciembre en una escuela de Peshawar, el atentado más letal de los talibán pakistaníes dentro de su país,

- el riesgo de un aumento de los enfrentamientos en Turquía entre grupos kurdos y el ejército motivados por la guerra de Siria,
- a creciente desestabilización de la Península Arábiga si los Houthi consolidan su control sobre buena parte de Yemen y no se frena a la rama local de Al Qaeda,
- con probabilidad baja pero, de producirse, con gravísimas consecuencias, en la prioridad II se incluye también una confrontación entre China y Japón por las islas Diaoyu/Senkaku,
- en el mismo nivel de riesgo se sitúa la escalada del crimen organizado en México, que en 2014, con la matanza de los 43 estudiantes de Iguala, debilitó seriamente uno de los procesos de reformas más exitosos en muchos años en aquel país,
- con alta probabilidad (como en otros muchos conflictos hace tiempo que es una realidad, no una probabilidad) pero de bajo impacto (al criterio del consumidor), cierra el decálogo de conflictos de prioridad II Nigeria, por la violencia de Boko Haram y por el riesgo de desestabilización en las elecciones generales de 2015.

En la prioridad III, por último, se incluye:

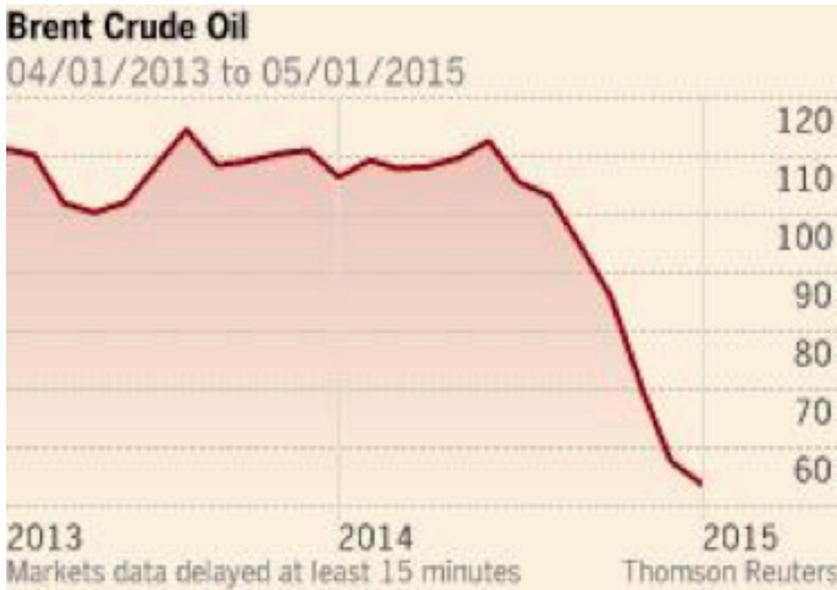
- el aumento de la tensión política en China (minoría Uighur),
- escalada de la violencia sectaria en la República Centroafricana (RCA) entre los rebeldes Seleka y las milicias anti-balaka (citado muchas veces como posible escenario de nuevo genocidio),
- la intensificación de la violencia sectaria entre los budistas y los musulmanes Rohingya de Myanmar (Birmania),
- la guerra civil de Sudán del Sur por las divisiones políticas y étnicas,
- a creciente inestabilidad política en Tailandia tras el golpe militar de 2014, que podría exacerbarse si coincide con una crisis sucesoria en la Casa Real,
- la inestabilidad derivada del impacto económico y social del ébola en África Occidental,
- nuevos choques militares entre India y Pakistán provocados por otro ataque terrorista masivo o un aumento de la violencia en Cachemira,
- el riesgo de rebrote del conflicto militar entre Armenia y Azerbaiyán por Nagorno-Karabaj, uno de los conflictos dormidos y nunca resueltos de la ex URSS.

Visto este mapa desde España, sorprenderá que no aparezcan muchos otros focos de tensión y, por supuesto, la calificación de algunos de los que aparecen. Cómo ignorar los riesgos de la inevitable transición de Cuba o de otra posible sucesión en la Casa Real saudí, el pulso por la ex-

plotación del Ártico o la situación en Argelia tras el anuncio de la retirada definitiva de Buteflika de la presidencia. Mucho más importante: ¿cuál será el impacto del desplome de los precios del petróleo en aquellos exportadores sin suficientes reservas para poder hacer frente a la reducción drástica de sus ingresos?

El petróleo, a 50 dólares/barril

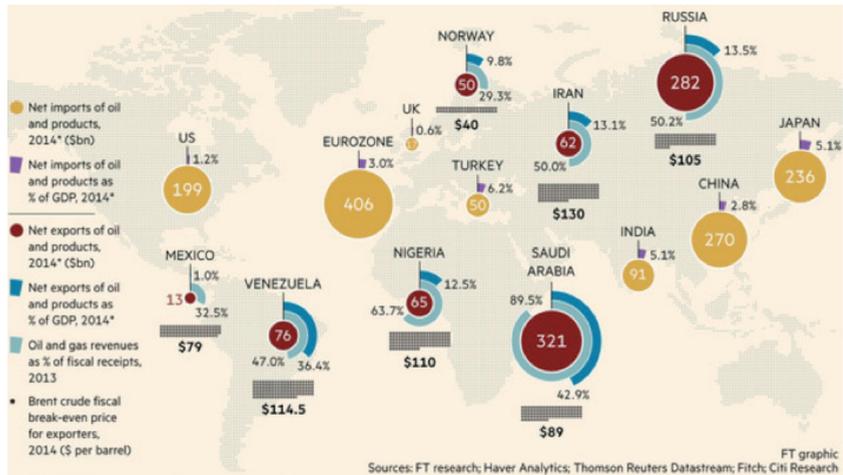
El barril de petróleo, que en junio de 2014 alcanzó los 115 dólares, rozaba el 7 de enero de este año los 50 dólares. ¿Causas principales? La frágil recuperación de la economía mundial, cuotas de producción en la OPEP por encima de la demanda y, sobre todo, los petroleros de Texas y Dakota del Norte, que, desde 2010, han perforado posiblemente más de 20.000 nuevos yacimientos, diez veces más que Arabia Saudí.²⁴



La producción estadounidense de petróleo ha aumentado en cuatro años en más de un 30%, situándose a finales de 2014 en unos nueve millones de barriles diarios, apenas un millón menos que Arabia Saudí. «El pulso entre esquisteros y jeques ha llevado al mundo desde la escasez al superávit de petróleo», concluía el semanario británico *The Economist*.

El impacto geopolítico dependerá, obviamente, del suelo del desplome y del tiempo que se mantenga en los precios más bajos, pero todo indica que nos encontramos ante un cambio estructural en el mercado y no ante

²⁴ «Sheikhs v shale», *The Economist* (Leaders), 6 de diciembre de 2014, p. 15.



bandazos pasajeros. Los efectos internacionales vendrán condicionados, a su vez, por lo que produce, exporta e importa cada país y por su capacidad de resistencia financiera.

En tiempos normales, los efectos generales de la reducción del precio del petróleo son bien conocidos. La caída en un 50% equivale a transferir alrededor de un billón y medio de dólares de los productores a los consumidores. Para el conductor medio estadounidense, que en 2013 gastó unos 3.000 dólares en el surtidor, puede significar el ahorro de unos mil dólares, lo que equivale a un aumento salarial de, aproximadamente, un 2%.

Oxford Economics calcula que cada reducción de 20 dólares en el precio del barril de petróleo aumenta el PIB mundial en un 0,4% en los 2-3 años siguientes.²⁵ Habiendo estudiado el impacto en 45 economías diferentes, concluye que los importadores de los países emergentes seguramente serán los principales ganadores. «Las economías más avanzadas también, pero, al depender menos del petróleo por cada euro/dólar de su PIB, sus beneficios serán proporcionalmente menores», escribía Chris Giles en el *Financial Times*.

Pero los economistas no están seguros de que las circunstancias de este cambio sean normales y no puedan verse distorsionadas por los niveles de inflación y por el valor, al alza en los inicios del año, del dólar, la moneda en la que se siguen haciendo las principales transacciones de los 90 millones de barriles de petróleo consumidos diariamente en el mundo.

²⁵ GILES, Chris: «Winners and losers of oil price plunge», *Financial Times*, 15 de diciembre de 2014. <<http://www.ft.com/intl/cms/s/2/3f5e4914-8490-11e4-ba4f-001144feabdc0.html#axzz3NygbyYXXy>>.

Los principales beneficiarios son la eurozona, China, la India, Japón y Turquía. Los perdedores son, inevitablemente, las empresas productoras (que verán caer el precio de sus acciones) y los países productores que más dependen de las exportaciones para financiar sus presupuestos y proyectos de inversión, y que carecen de fondos soberanos o reservas suficientes para resistir los meses o años de vacas flacas que se avecinan.

En ese grupo se encuentran Venezuela, Nigeria, Irán y Rusia, por lo que muchos han visto en lo sucedido la mano de Arabia Saudí para doblegar a sus principales rivales en Oriente Medio y, de paso, expulsar del mercado a miles de empresas del esquisto en los Estados Unidos y de las arenas bituminosas en Canadá, que no podrán competir con precios tan bajos.

«El banco central ruso estima que la economía de Rusia se contraerá un 4,5% en 2015 si el barril ronda los 60 dólares, lo que podría obligar a Moscú a imponer controles de cambio o pedir la ayuda del FMI, lo que exigiría contrapartidas políticas del Kremlin», señalaba *Política Exterior* en su informe semanal del 22 de diciembre. «La alternativa sería peor. Un *default* o una reestructuración desordenada de la deuda externa rusa podría causar pérdidas por valor de 670.000 millones de dólares a acreedores extranjeros».²⁶

En Irak, Libia y Yemen, precios muy bajos del petróleo agravarán las tensiones internas y, probablemente, intensificarán la violencia.

La inyección inesperada de liquidez provocará nuevos recortes de precios, que, en mercados como el europeo, más amenazados ya por la deflación que por la inflación en 2015, obligará a los bancos centrales a flexibilizar sus políticas monetarias.

Una guerra generalizada en Oriente Medio o en la frontera entre Rusia y Europa impulsaría de nuevo los precios hacia arriba, pero las causas estructurales citadas (a las que hay que añadir la movilización contra el calentamiento global) que subyacen en este nuevo desplome reflejan un cambio de ciclo, puede que el inicio de una nueva etapa en la historia de la energía.

De confirmarse, los vaivenes de precios precedentes —de 145 dólares en julio de 2008 a 30 dólares en diciembre del mismo año o la caída hasta 10 dólares en la crisis asiática de 1998— no serían una referencia adecuada.

El mundo en positivo

A mediados de septiembre de 2014, en vísperas del veinticinco aniversario de la caída del muro de Berlín, el tres veces premio Pulitzer Thomas

²⁶ «Geopolítica de la energía: la crisis de los petroestados», informe semanal de Política Exterior, núm. 919, 22 de diciembre de 2014.

Friedman, que ocupa desde 1996 el despacho de James Reston en *The New York Times*, describía en Madrid una sociedad internacional cada día más alejada de las divisiones Este-Oeste, Norte-Sur o Comunismo-Capitalismo, y más polarizada «entre el mundo del orden, elegido o impuesto, y el mundo del desorden».

En términos parecidos se expresaba el presidente estadounidense, Barack Obama, el 24 de septiembre en la Asamblea General de la ONU: «Hemos llegado a una encrucijada entre la paz y la guerra, entre el desorden y la integración, entre el temor y la esperanza».²⁷

Como ejemplos de progreso, citaba la desaparición de cualquier amenaza de nuevas guerras mundiales o de confrontación entre las grandes potencias; la multiplicación por tres del número de actores estatales desde la fundación de la ONU, hace ahora setenta años; la liberación de la prisión de la pobreza de centenares de millones de seres humanos; la reducción a la mitad de quienes viven en la extrema pobreza, y el fortalecimiento de la economía mundial tras la crisis financiera más grave de nuestras vidas.

En su colaboración de noviembre para Project Syndicate, Javier Solana, ex Alto Representante para la Política Exterior y la Seguridad de la UE, y ex secretario general de la OTAN, subrayaba la cara más positiva de 2014 frente al catastrofismo dominante en la imagen de la sociedad internacional que se proyecta en muchos medios de comunicación, especialmente en las redes, donde proliferan emisores con escasos o nulos controles de verificación de contenidos.

«Todavía no hay acuerdo sobre Irán», escribía Solana. «Obama ha sufrido una severa derrota en las elecciones para renovar parte del Congreso. Si a ello sumamos el pobre crecimiento económico en la eurozona, la emergencia del yihadismo islámico o la tensión con Rusia, podría deducirse que el mundo vive en una espiral de pesimismo e inestabilidad».²⁸

«Noviembre deja, sin embargo, algunos puntos positivos, y es necesario reconocerlo para no dejarse llevar por el desánimo imperante», añadía.

Solo de ese mes Solana destacaba los siguientes avances:

²⁷ Texto completo del discurso publicado por The New York Times en: <http://www.Washingtonpost.com/politics/full-text-of-president-obamas-2014-address-to-the-united-nations-general-assembly/2014/09/24/8889e46-43f4-11e4-b437-1a7368204804_story.html>.

²⁸ SOLANA, Javier: «La cuenta de noviembre», Project Syndicate, 29 de noviembre de 2014. <<http://www.project-syndicate.org/commentary/multilateral-cooperation-apec-iran-climate-change-by-javier-solana-2014-11/spanish>>.

- El cumplimiento por Irán del acuerdo interino de 2013 y la reafirmación por el E3+3 (G5+1) de acabar con las sanciones al alcanzarse sin éxito la fecha acordada del 24 de noviembre y prolongarse el plazo hasta junio de 2015. Lo que, para muchos, es un fracaso que permite a Irán seguir ganando tiempo y acercarse a la nuclearización militar, para Solana es «una oportunidad única» para ayudar a estabilizar o pacificar Oriente Medio.
- Las medidas económicas aprobadas en la reunión del G-20 en Brisbane (Australia), que prevén un incremento del crecimiento global del 2,1% para 2018.
- La Iniciativa Global de Infraestructuras aprobada en la misma cumbre para el establecimiento de un centro o eje que sirva de plataforma de encuentro a gobiernos, sector privado, bancos de desarrollo y otras organizaciones internacionales.
- El plan anunciado por la nueva Comisión Europea nada más tomar posesión, el 1 de noviembre, para añadir 315.000 millones de euros durante tres años a la inversión en Europa.
- El acuerdo entre China y los Estados Unidos en Beijing, coincidiendo con la cumbre para la cooperación en Asia-Pacífico, APEC, sobre cambio climático. Tras muchos meses de negociaciones, Obama se comprometió a reducir en 2025 las emisiones de gases de efecto invernadero de los Estados Unidos entre un 26% y un 28% por debajo de los niveles de 2005. Es el doble del compromiso que había adquirido hasta 2020. En cuanto a China, por primera vez se comprometió a poner un techo a sus emisiones en 2030 y de aumentar hasta el 20% en la misma fecha su consumo de energía procedente de energías alternativas.
- Los compromisos anunciados por los Estados Unidos (3.000 millones de euros) y Japón (1.500 millones) —Francia y Alemania ya lo habían hecho— para el *Green Climate Fund* establecido por el Marco para la Convención del Cambio Climático de la ONU (UNFCCC, siglas en inglés), requisito fundamental para poder avanzar hacia un nuevo acuerdo global sobre el clima en París en 2015 más inclusivo y eficaz que el Protocolo de Kioto.
- El Marco 2030 para el Clima y la Energía aprobado por el Consejo Europeo en octubre.
- Otro gran acuerdo entre China y los Estados Unidos en la cumbre de la APEP que desbloquea el *Information Technology Agreement* de la Organización Mundial de Comercio, paralizado por China desde hacía un año para proteger su industria nacional. La Casa Blanca calculaba en 190.000 millones de dólares el incremento del PIB global anual gracias a ese avance si se cumple.
- El presidente chino, Xi Jinping, aprovechó la cumbre para reafirmar su apoyo a una gran área de libre comercio en Asia-Pacífico (FTAPP, siglas en inglés), en el que participarían 17 países y que,

si se suma al Acuerdo Transpacífico de Libre Comercio (TPP) promovido por los Estados Unidos, significaría, en palabras de Solana, «un magnífico paso adelante para la estabilidad de Asia».

- El restablecimiento de relaciones diplomáticas normales entre Catar y el resto de miembros del golfo Pérsico, paso importante para una intervención más eficaz en 2015 contra Daesh o Estado Islámico en Irak y Siria.
- Las elecciones legislativas y presidenciales entre octubre y diciembre en Túnez, con la victoria del secular Nidaa Tounes sobre los islamistas de Ennahda, la única flor que sobrevive de las mal llamadas primaveras árabes.
- Aunque Solana no los cita, podríamos añadir a esta lista de positivos en las últimas semanas de 2014 el acuerdo de normalización de relaciones diplomáticas entre los Estados Unidos y el régimen cubano del 17 de diciembre, a pesar de todos los obstáculos presentados desde el primer día; el decreto de regularización de cinco millones de inmigrantes por Obama del 20 de noviembre; el primer encuentro entre los líderes de China y Japón en años; los avances logrados en las negociaciones de paz entre las FARC y el Gobierno colombiano, que podrían fructificar por fin en un gran acuerdo este año, y el acuerdo entre demócratas y republicanos sobre un presupuesto de un billón de dólares para evitar otra parálisis de la administración estadounidense hasta septiembre de 2015.

Si abrimos el foco a todo el año, de enero a diciembre de 2014, en el haber —el término utilizado por Solana para las noticias más positivas— habría que incluir también:

- Los acuerdos de paz de enero entre el Frente Moro de Liberación Islámica (FMLI) y el Gobierno en Filipinas, y entre el presidente Salva Kiir de Sudán Sur y los rebeldes en Addis Abeba.
- La solución de la disputa sobre fronteras marítimas entre Chile y Perú derivada de la guerra del Pacífico (1879-1883) por el dictamen de la Corte Internacional de Justicia, en La Haya, que cede a Perú el control sobre 8.000 millas cuadradas del espacio que reclamaba.
- El primer encuentro oficial —en Nanjing, China, el 11 de febrero— entre dirigentes de China y de Taiwán.
- El acuerdo (renovado el 25 de septiembre y, al cierre de este texto, el 5 de enero, pendiente de ejecución) entre Hamas y Al Fatah del 23 de abril para formar un Gobierno de unidad nacional y poner fin a la confrontación interna palestina desde 2006.
- El alto el fuego aceptado por los tuaregs con las autoridades de Mali el 23 de mayo.
- La renuncia sin condiciones a la lucha armada por el Frente de Liberación Nacional de Córcega (FLNC) el 25 de junio.

- La decisión de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) de establecer un banco de desarrollo, con un fondo inicial de 50.000 millones de dólares, veremos si alternativo o complementario, en caso de que prospere, del FMI y del BM.
- Las reuniones entre las dos Coreas que permitieron en febrero el reencuentro, por primera vez en sesenta años, de parientes separados por la guerra, y, el 15 de octubre, las primeras negociaciones militares bilaterales en siete años.²⁹

Por tratarse, en muchos casos, de acuerdos de principio, compromisos aún sin cumplir o procesos que tardarán años en madurar, dada su complejidad, han quedado difuminados:

- ✓ por los fracasos de liderazgo y de legitimidad de las élites en la sociedad internacional y dentro de muchos países;
- ✓ por las guerras inconclusas contra el terrorismo, en Irak y Afganistán;
- ✓ por la volatilidad de fronteras en África, Europa oriental y Oriente Medio;
- ✓ por la fragilidad de algunos actores estatales con gran peso regional y armas nucleares, como Pakistán;
- ✓ por la cambiante naturaleza de las guerras a causa de la revolución tecnológica (en particular el uso de la fuerza aérea, de los drones y de los ataques cibernéticos);
- ✓ por los ajustes estratégicos del equilibrio (o desequilibrio, depende del observador) del poder global debido al despertar de potencias emergentes o reemergentes como Alemania, la India y China;
- ✓ por la proliferación de actores no estatales empeñados en la destrucción, de forma pacífica o violenta, de los regímenes dominantes;
- ✓ por el estancamiento y, en algunas regiones, retroceso de las reformas democráticas;
- ✓ por el retorno de la geopolítica de la energía con una fuerza desconocida desde mediados de los setenta;
- ✓ por una catarata de reacciones en docenas de países, empezando por China, España y los Estados Unidos, ante el creciente malestar de la sociedad civil, contra la corrupción, los excesos y los abusos de las clases dirigentes y de las grandes agencias de seguridad y de espionaje.

El debate del IISS

En su revisión de 2014, el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) de Londres reunió en septiembre en Oslo a más de cien expertos y

²⁹ Las noticias citadas proceden de la cronología de la agencia EFE, de los resúmenes semanales del semanario británico *The Economist* y de los resúmenes mensuales de la revista estadounidense *Current History*.

responsables de la seguridad internacional para debatir las oportunidades y los retos en esta coyuntura.

En la sesión sobre Oriente Medio, Roula Khalaf, del *Financial Times*, llamó la atención sobre «el alto riesgo de contagio» que supone la inestabilidad regional para la supervivencia de países como Irak, Libia, Siria y Yemen.

Las principales fuentes de tensión, añadió, son el pulso entre Irán y Arabia Saudí, por su influencia en la zona, y la brecha creciente no tanto entre islamistas y anti islamistas, sino entre las versiones más radicales de ambos mundos, sin la cultura del compromiso imprescindible para el éxito de cualquier transición. La mayor parte de los participantes coincidió en que no hay soluciones exclusivamente militares ni es posible recuperar la estabilidad sin un consenso regional y sin la reconstrucción de Estados viables.³⁰

Ninguno de esos objetivos parece factible sin una reconducción de la confrontación entre Occidente y Rusia, entre Occidente e Irán, entre Irán y Arabia Saudí, y entre Israel y los palestinos, pero sería conveniente incluir a China en la ecuación por su diplomacia, sobre todo económica, cada día más activa en la región.

En la sesión sobre Asia acaparó la atención el politólogo y financiero chino Eric Li con un análisis lúcido y, en algunos aspectos, novedoso de los objetivos estratégicos de Beijing a medio y largo plazo. Su presentación se puede resumir en tres puntos:

- Aunque haya superado ya a los Estados Unidos como la primera potencia comercial mundial y los supere también en pocos años como la primera potencia económica (según el FMI ya lo ha hecho en poder adquisitivo), China no formó parte de la construcción del sistema internacional heredado de la Guerra Fría y, a pesar de haber sido de los países que más se han beneficiado de él en los últimos treinta años, no considera adecuadamente representados y defendidos sus intereses en dicha arquitectura.
- El resquebrajamiento de ese edificio o arquitectura tiene, en opinión de Li, dos causas principales: la doble crisis —interior y exterior— de los Estados Unidos por la polarización política, la desigualdad social, la crisis de 2008, la sobrecarga militar y el auge del resto, con China en lugar preeminente. El objetivo prioritario de Beijing es consolidarse, con el menor coste posible, como la gran potencia regional asiática.
- Mientras los Estados Unidos tengan que dispersar su atención y sus recursos en escenarios tan alejados como Ucrania, el Sahel, Oriente Medio, el sur de Asia, la frontera con México y un elevado

³⁰ LODGI, Maleela: «Era of strategic adjustment», *The News*, 30 de septiembre de 2014. <<http://www.thenews.com.pk/Todays-News-9-275864-Era-of-strategic-adjustment>>.

número de enemigos no estatales con enorme capacidad de desestabilización, tendrá serias dificultades para mantener una estrategia coherente a largo plazo en cada uno de ellos y frente a China.

Estas tres premisas, concluyó, explican la apuesta de Xi Jinping por una estrecha cooperación con los Estados Unidos que permita «una reforma gradual de la arquitectura internacional existente en un sentido favorable a China por medios pacíficos, sin guerras y con los menores accidentes posibles».³¹

Panorama Estratégico 2014

Casi al final de sus memorias sobre los años que dirigió el partido liberal canadiense, publicadas en 2014 en España, Michael Ignatieff, autor de algunas de las mejores reflexiones sobre las guerras de la posguerra, recuerda un maravilloso pasaje de *Guerra y paz*, de Tolstoi, en que el príncipe Andrei, esperando a la batalla de Borodino, expresa en voz alta la diferencia entre la guerra y el ajedrez: «En el ajedrez un alfil es siempre más poderoso que un peón y dos peones son siempre más poderosos que uno, mientras que en la guerra un batallón puede en ocasiones sobreponerse a una división y a veces ser más débil que una compañía».³²

«La guerra (como la paz), en otras palabras, no posee reglas (fijas y definitivas), sino solo estrategias (dinámicas)», escribe Ignatieff (los añadidos entre paréntesis son míos). «Hay un elemento impredecible —voluntad, coraje y azar— que puede decidir el resultado».³³

La lección de Tostoi para la guerra se puede aplicar también a la política, a la economía, a la diplomacia y a cualquier otra actividad humana. En todas ellas, más que nunca a causa de la revolución en las comunicaciones y de la multiplicación exponencial de los datos y de las opiniones disponibles, las estrategias necesitan, para reducir los riesgos de error, el apoyo sistemático de análisis que integren, seleccionen, contextualicen y arrojen luz sobre el río de acontecimientos que, de otro modo, en opinión de los principales dirigentes, nos arrastran irremediabilmente hacia un mar de incertidumbre, volatilidad, confusión y contradicciones.

Desde su primera edición, en 1996, PANORAMA ESTRÁTEGICO es una de las publicaciones del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) con las que se pretende arrojar —desde la actualidad del último año y los

³¹ Ibidem.

³² TOLSTOI, León: *War and Peace*, traducción al inglés de Richard Pevear y Larissa Volokhnsky, Nueva York: Vintage, 2007, libro 10, cap. XXV. (*Guerra y paz*, Barcelona: El Aleph, 2011). «In chess (you may think over each move as long as you please and are not limited for time, and with this difference too, that) a knight is always stronger than a pawn, and two pawns are always stronger than one, while in war a battalion is sometimes stronger than a division and sometimes weaker than a company»

³³ IGNATIEFF, Michael: *Fuego y Cenizas...* Madrid: Taurus, 2014, p. 213.

antecedentes históricos más relevantes, esencia de las mejores predicciones, en opinión de Winston Churchill— un poco de luz a una sociedad internacional en cambio vertiginoso.

Bajo la dirección del general Miguel Ángel Ballesteros, director del IEEE, en la edición de este año se han seleccionado, atendiendo a las prioridades y a las líneas de trabajo del Instituto, cinco temas: los retos de la acción exterior de la UE; el horizonte de guerras, desestabilización y crisis en Oriente Medio y el Norte de África; los múltiples desafíos del continente africano; la disputada hegemonía de los Estados Unidos en el final de la Administración Obama, y el comercio al servicio de la geopolítica en la sociedad global del siglo XXI.

Para su elaboración, el IEEE tiene el honor de contar este año con las firmas de dos prestigiosos académicos (los profesores Martín Ortega Carcelén y Carlos Echeverría Jesús), el embajador Ignacio Rupérez, el director del Centro de Estudios Económicos y Comerciales, José Alberto Plaza Tejera, y Blanca Palacián de Inza, analista del IEEE y responsable de la edición final del texto.

Los retos de la UE

En su capítulo sobre la Unión Europea, Martín Ortega analiza los cambios al frente de las principales instituciones comunitarias del último año, especialmente los que inciden en la acción exterior; el balance de Catherine Ashton desde que sucedió a Javier Solana como Alta Representante en enero de 2010; las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014 y sus consecuencias; las principales operaciones civiles y militares de la Unión, y el conflicto de Ucrania.

El reto de poner en pie un Servicio Europeo de Acción Exterior, afirma, «se ha superado con holgura». El autor destaca la implicación con relativo éxito de Ashton en el acercamiento de Serbia a Europa y, sobre todo, en las negociaciones con Irán, y «una actuación menos visible» en el llamado despertar árabe, en la guerra civil en Siria, en la crisis de Libia y en los vaivenes del proceso político egipcio desde la caída de Mubarak.

Entre las críticas o aspectos más negativos de la gestión de Ashton, Ortega cita su falta de visibilidad en muchas crisis internacionales, tal vez «por una cierta falta de capacidad comunicativa», y «su preferencia por ciertos asuntos regionales, en el este de Europa, en detrimento de otros igual o más importantes... en el Mediterráneo y en el mundo árabe». También lamenta que «durante su mandato no prestase atención suficiente a la Política Común de Seguridad y Defensa».

De la sucesora de Ashton, la italiana Federica Mogherini, indica que «nadie ha dudado de sus capacidades, pero llega a un cargo muy complejo

con una experiencia internacional limitada». A pesar de ello, reconoce en sus primeros pasos «gran valentía y audacia».

Aunque reconoce los avances de la Unión frente a la crisis, considera insuficiente la Agenda Estratégica del Consejo de junio, lamenta la reducción en los presupuestos y en la ayuda exterior, considera preocupante el aumento del euroescepticismo en las elecciones de mayo y advierte, si las elecciones generales de 2015 en el Reino Unido favorecen a UKIP, sobre el peligro de acabar con «una Unión más pequeña dentro de la UE».

Califica de «más bien escasa o falta de contenido», en buena medida a causa de los desacuerdos existentes entre sus miembros, la intervención de la UE en Oriente Medio en 2014. Sobre los reconocimientos de un Estado palestino por algunos de los 28 y por el Parlamento Europeo, no cree que cambie la situación sobre el terreno, pero «puede permitir un entorno más positivo para resolver las cuestiones de fondo».

Sobre el cambio climático y la negociación de la agenda de desarrollo post-2015 hasta la cumbre de París a finales de este año, que considera crucial, apuesta por mantener el activo papel que Europa ha tenido siempre en ambos ámbitos.

Las capacidades identificadas como más necesarias por la UE en 2014 —escribe Ortega— fueron el reabastecimiento en vuelo, las aeronaves no tripuladas, las comunicaciones por satélite, la seguridad marítima y la ciberdefensa.

Tras un pormenorizado relato de los hechos que condujeron a la crisis de Ucrania, concluye: «Tanto Ucrania como Rusia deberán encontrar un *modus vivendi*, y Europa y los Estados Unidos, como actores externos, deberán apoyar una solución pacífica, aunque no es posible vislumbrar los términos. Es muy probable que la herida abierta en 2014 tarde bastante tiempo en borrarse».

MENA, el arco de la crisis

«A los cuatro años del estallido de las revueltas árabes..., este proceso largo y tortuoso ha seguido desestabilizando en 2014 y, previsiblemente, seguirá haciéndolo en 2015 a la región MENA (Middle East and North Africa)», escribe Carlos Echeverría en la introducción de su informe.

«La evolución de la guerra en Siria y Libia, los desafíos de seguridad en el Sahel, la inestabilidad en Egipto y en Yemen, el conflicto israelo-palestino y las complejas negociaciones entre el G5+1 y la República Islámica de Irán son los principales hitos de 2014 y todo indica que seguirán siéndolo en el futuro inmediato», añade.

En opinión de Echeverría, «el solapamiento entre el conflicto interno sirio, la intervención de diversos actores a favor de uno u otro de los bandos, el desbordamiento de la guerra ante el reforzamiento de Daesh o El y la necesidad de utilizar a actores como las diversas milicias kurdas y chiíes, incluso a grupos armados suníes de origen tribal, para enfrentarse a los yihadistas sobre el terreno están alimentando escenarios cargados de contradicciones».

Tras analizar minuciosamente el laberinto de intereses en juego y el drama generado ya por el elevado número de muertos y de desplazados, el autor señala los riesgos de respuestas precipitadas como las que se vienen dando tanto en Siria como en Irak y la imperiosa necesidad de recuperar el consenso regional e internacional para poner fin a estos conflictos.

Sobre las tensiones en el Magreb, agravadas y retroalimentadas por los conflictos del Sahel y, en la segunda mitad de 2014, por la caída de los precios del petróleo, el autor no anticipa mejoras a corto y medio plazo. Al contrario, advierte que «el conflicto del Sáhara podría reactivarse por el deterioro de la situación en el Sahel y por las perspectivas que se abren con las prospecciones petrolíferas iniciadas por Marruecos en aguas atlánticas».

Horizontes africanos

A pesar del aumento de las acciones terroristas en Nigeria y Kenia, y de la guerra civil que no cesa en Sudán del Sur y en la República Centroafricana —que, con el ébola, han ocupado la mayor parte de la atención de los medios en el último año—, África está resolviendo mucho mejor que en el pasado algunos de los desafíos principales para su seguridad.

Para llegar a esta conclusión, confirmada en el capítulo de Blanca Palacián sobre África, los responsables de *Foresight Africa 2015*³⁴ para la Brookings, Michael O'Hanlon y Amy Copley, valoran, sobre todo, el fortalecimiento, con ayuda internacional, de las principales organizaciones regionales, empezando por la Unión Africana, que este año tiene ante sí el reto de convertir en fuerza plenamente operativa la African Standby Force. Mientras no se complete ese proceso, seguirá siendo necesaria, sobre todo en las zonas más conflictivas, la presencia de fuerzas extranjeras.

Tras un detallado repaso de los contrastes profundos que hacen de África un continente tan heterogéneo y de los avances políticos y económicos en muchos de los Estados que lo forman, Palacián advierte que el modelo de

³⁴ Foresight Africa 2015: Tackling the Continents's Diverse Security Threats. Brookings. 2 de enero de 2015. <<http://www.brookings.edu/blogs/africa-in-focus/posts/2015/01/02-security-terrorism-peace-africa-foresight-ohanlon>>.

crecimiento de muchos de estos países «se encuentra hoy en crisis por la deuda externa, el agotamiento y la mala explotación de sus recursos, y la fagocitante y voraz irrupción de China en sus economías», por lo que «siguen siendo una fuente potencial de conflictos».

Una de las ventanas de esperanza de África, añade la autora, «es la posible repetición del fenómeno de deslocalización industrial europeo en beneficio de Asia, pero en esta ocasión de Asia a África».

Palacián pone al día los datos más relevantes sobre los principales desafíos para la seguridad africana: los tráfico ilícitos, la inmigración cautiva de esos tráfico, la creciente relación entre ellos, la evolución de los grupos terroristas más violentos del continente, la piratería, los conflictos armados, algunas de las lacras más destructivas que generan (en especial la violencia sexual como arma de guerra), los efectos previsibles del crecimiento demográfico y las respuestas que se han venido dando a cada uno de estos retos.

«Desde el comienzo del nuevo milenio, podemos decir que ninguna zona del planeta ha llevado a cabo un progreso tan importante en el área de la cooperación regional de seguridad», escribe.

A pesar de ello, reconoce «la falta de financiación y de recursos humanos adecuados» para seguir adelante con este proceso y propone aumentar las capacidades de muchos Estados africanos para el despliegue de fuerzas, invertir mucho más en la formación de profesionales, tanto civiles como militares, y reducir la dependencia financiera de estos países para que puedan acelerar la toma de decisiones con independencia y legitimidad.

Cierra Palacián su informe con un estudio pormenorizado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015) y de su aplicación en África. «Se han conseguido logros importantes en todos los frentes, pero no perdamos de vista que en muchos países africanos el punto de partida era una situación muy deficiente», señala.

Coincidiendo con los datos y las directrices señaladas en el informe publicado el año pasado por el Real Instituto Elcano sobre los intereses y los desafíos de España en el Mediterráneo y en el Sahel,³⁵ considera que la región debe ser alta prioridad de la acción exterior (militar, económica, diplomática...) española.

³⁵ ARTEAGA, Félix (coord.): España, mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel, informe Elcano, núm. 18, noviembre de 2014. Texto y vídeo de la presentación en: <http://www.Realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/actividad?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/calendario/actividades/presentacion-informe-elcano-espana-mirando-al-sur-mediterraneo-sahel>.

Obama, final de mandato

El 6 de enero se inauguraba en Washington la 114 sesión del Congreso de los Estados Unidos, con mayoría republicana en las dos cámaras: 54-46 en el Senado y 247-188 en la Cámara de Representantes.

Los datos macroeconómicos, explica Ignacio Rupérez en su informe, y los avances sociales y medioambientales son difícilmente mejorables: un crecimiento de casi un 2,5% en 2014; 240.000 nuevos empleos por mes, la mayor parte indefinidos; aumento salarial para las clases medias del 2,3%; unos 10 millones más con cobertura sanitaria gracias a la tan vituperada reforma conocida como *Obamacare* o *Affordable Care Act*; 100 millones de hectáreas convertidas en zonas protegidas; casi la mitad de todos los inmigrantes ilegales (unos 11 millones), liberados de la amenaza de deportación; un déficit presupuestario del 2,8% del PIB (estaba en el 9,8% cuando llegó a la Casa Blanca), y 134 nuevos jueces en dos años con un aumento sustancial de mujeres, minorías, homosexuales y lesbianas entre los nuevos magistrados.

«La recuperación se reflejaba en las estadísticas, pero no aún en las cuentas particulares de una población todavía vulnerable e insegura», explica Ignacio Rupérez. «El presidente Obama tendrá más problemas tanto en su política exterior como interior para avanzar iniciativas y leyes. En esta coyuntura ha renacido la vieja polémica sobre el papel de los Estados Unidos en el mundo y su preeminencia en el orden liberal internacional».

Las pretendidas crisis sobre su modelo de organización nacional y su posición en el orden mundial, advierte, no parecen haber afectado demasiado, al menos de momento, a su voluntad de seguir atendiendo los intereses nacionales, a pesar de que 2014 no fue, ni mucho menos, un año fácil.

Más que por sus éxitos, el Obama de 2014 se identifica, sobre todo, con las tensiones raciales en las calles de Ferguson y de Nueva York, y la imagen de pusilanimidad o debilidad vendida por los republicanos en la campaña electoral, que, pese a todos sus esfuerzos, Obama no supo contrarrestar —gran fallo de comunicación de quien llegó a la Casa Blanca en 2008 como uno de los grandes comunicadores del siglo—.

En opinión de Rupérez, Obama, que tras las elecciones de noviembre multiplicó sus iniciativas para destruir esa imagen, para muchos simple caricatura, ha pagado el precio de la difícil conciliación entre su principal misión —la modernización del país, reforzando instituciones e infraestructuras— y la obligación de responder simultáneamente a los desafíos militares y terroristas en seis países, todos musulmanes: Siria, Irak, Afganistán, Pakistán, Yemen y Somalia.³⁶

³⁶ Véanse los análisis de Jaime de Ojeda en su Carta de América, que publica en cada número desde hace años la revista Política Exterior.

El comercio mundial, de Bali al TTIP

Desde 2009 casi todas las previsiones de crecimiento de la Comisión Europea se abrían con la expectativa de «una recuperación gradual» que no acababa de llegar. En 2015 podría llegar por fin gracias a la fuerte caída de los precios de la energía, a un euro debilitado y a un nuevo impulso en las reformas si se supera con éxito el desafío griego. Acuerdos en algunas de las principales negociaciones comerciales en marcha sin duda ayudarían.

El pacto de noviembre entre los Estados Unidos y la India sobre el programa de seguridad alimentaria del país asiático evitó una crisis en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y facilitó la aplicación del acuerdo de Bali de 2013 para un recorte sustancial de tarifas en los intercambios. Si se cumple, la OMC espera un aumento del PIB global de, aproximadamente, un billón de dólares y la creación de hasta 21 millones de puestos de trabajo en todo el mundo. La OCDE anticipa, de respetarse lo acordado, la rebaja de un 15% en muchos precios por la eliminación de barreras burocráticas y de bolsas de corrupción.³⁷

En el capítulo sobre el comercio mundial, José Alberto Plaza Tejera reconoce que, en el sector de bienes y servicios, «sufrió una fortísima caída en 2009, se recuperó rápidamente en 2010 y 2011, y en 2014 ha sido superior al del crecimiento del PIB bruto global».

Para que esta tendencia se mantenga, advierte, son imprescindibles reglas que lo faciliten, pero la regulación del comercio internacional sigue muy desequilibrada: muy avanzada en el comercio de mercancías, pero no en el de inversiones y medio ambiente.

Tras analizar los resultados de la Conferencia de Bali, los altibajos en los principales acuerdos regionales de comercio en 2014 y los nuevos mecanismos de medición de los flujos, destaca que los compromisos alcanzados son aplicables a los 160 países miembros y que el veto universal existente en la OMC, aunque dificulta llegar a acuerdos, refuerza su aceptación una vez alcanzados.

Subraya el autor la estabilidad que los acuerdos multilaterales de comercio aportan a la sociedad internacional y al equilibrio geopolítico. En 2014 —escribe— se habían notificado a la OMC 253 áreas de integración regional y la Unión Europea, con 39 acuerdos de integración regional en vigor, seguía siendo el miembro más activo. El acuerdo de libre comercio de la UE con Corea del Sur, analizado con detalle, muestra un balance claramente positivo para las principales economías de la Unión.

³⁷ RUNDE, Daniel F. y MAGPILE, Jeremiah: «The WTO Trade Facilitation Agenda: 2015's Biggest Development Opportunity», CSIS, 22 de diciembre de 2014. <<http://csis.org/publication/wto-trade-facilitation-agenda-2015s-biggest-development-opportunity>>.

Aunque tradicionalmente la UE, a diferencia de los Estados Unidos, ha preferido negociar con organizaciones regionales antes que con países, el miedo a perder mercados y las dificultades para avanzar con grupos regionales como ASEAN o MERCOSUR la han obligado a impulsar la bilateralidad.

Un acuerdo como el Partenariado Transatlántico que se negocia con los Estados Unidos —con pocas posibilidades de conclusión exitosa en 2015 según la mayor parte de los observadores— «podría aportar un 0,5% al PIB de la UE y crearía una gran zona de comercio occidental», escribe Plaza. Seguramente, facilitaría también las negociaciones, mucho más retrasadas o inexistentes, con la India y con otros BRICS.

La posibilidad de acuerdos similares con China tanto de la UE como de los Estados Unidos está sujeta, según él, a cambios profundos en la gestión del mercado de divisas, la protección de la propiedad intelectual, las condiciones laborales y el respeto de unos mínimos medioambientales por parte de Beijing.

«Al estar negociando la formación de las dos grandes áreas de integración regional, los Estados Unidos tienen una posición clave para definir los estándares que se aplicarán en ambos acuerdos, siendo de especial importancia la similitud de los reglamentos técnicos y el margen para la concesión de preferencias a componentes producidos en cada una de las zonas», concluye.

El futuro de la OTAN

«El mundo en 2014 se ha acelerado», afirmaba el ministro de Defensa, Pedro Morenés Eulate, en el seminario sobre «La OTAN ante los conflictos actuales» de la Asociación Atlántica Española (ATA), celebrado el 20 de noviembre en la sede de la Asociación de la Prensa de Madrid.³⁸ Y añadía:

«No sabemos adónde vamos, solo sabemos que vamos muy rápido. Entre las causas del vértigo en los últimos ocho meses destacan la crisis en el Este, que estuvo a punto de distraernos de la profunda amenaza islamista, y el surgimiento con fuerza imprevista de Daesh (Estado Islámico, ISIS o ISIL). Estos hechos cambiaron las prioridades de la OTAN, como se vio en la cumbre de Gales, en septiembre. En 66 años he conocido muchos cambios, pero el actual es completamente diferente: por su rapidez y por los nuevos y diferentes actores en juego. El mundo se ha hecho

³⁸ «La OTAN ante los conflictos actuales», seminario de la Asociación Atlántica Española celebrado en la sede de la Asociación de la Prensa de Madrid, el 20 de noviembre de 2014. Los testimonios proceden de las notas personales del autor. <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasActividades/2014/AsociacionAnticaEspanola_OTAN-Conflictos_Actuales_20nov2014.pdf>.

pequeño. Han aparecido o reaparecido grandes actores como China y, ante la guerra de Siria, el presidente estadounidense, Barack Obama, y el primer ministro británico, David Cameron, decidieron consultar, antes de responder, a sus respectivos Legislativos... El Atlántico ya no es el eje fundamental de la seguridad en el mundo, pero sigue siendo un eje y no puede fallar...».

¿Podrá hacerlo con gastos decrecientes en más de dos dígitos en defensa, mientras los principales adversarios (reales o potenciales) los aumentan en cantidad similar o más elevada? ¿Cómo adaptar las Fuerzas Armadas de una alianza como la OTAN a la nueva realidad sin perder eficacia? ¿Se puede aplazar y condicionar la puesta en pie de una capacidad ciberespacial adecuada a la reorganización en curso de las fuerzas tradicionales, convencionales y nucleares? ¿Cómo combatir con éxito a quienes nos atacan y amenazan con reglas de juego muy distintas a las nuestras sin menoscabar la libertad alcanzada con tantos sacrificios en Occidente desde la Revolución francesa?

A estas y a otras muchas preguntas respondían el ministro y otros participantes en el seminario con algunas propuestas concretas:

- La OTAN tiene que ampliar su capacidad de influencia en Europa central y oriental, en el Atlántico sur, en el Mediterráneo y en el Pacífico.
- Para ello necesita partenariados, aliados y una proyección de fuerza allí donde surjan amenazas.
- Su metodología decisoria tendrá que ser mucho más ágil.
- La capacidad de disuasión ya no puede estar solo en los hombros de los Estados Unidos. Una OTAN fuerte necesita de una Europa fuerte.
- Mientras no se logre, Europa estará en situación de dependencia de los Estados Unidos, una dependencia que ya no desean ni Europa ni los Estados Unidos.

En el seminario citado de la ATA, el embajador español ante la Alianza, Miguel Aguirre de Cárcer, reconoció que «pocos aliados tienen hoy los medios necesarios» para esas misiones y que «es importante evitar duplicaciones» cuando veintidós de los miembros de la OTAN son también miembros de la Unión Europea.

A partir de las conclusiones de la cumbre de Gales,³⁹ el embajador descartó la necesidad de crisis o conflictos como el de Ucrania para la reinención de la OTAN, reconoció la creciente y, a la vez, complicada necesidad de mejorar la preparación para guerras híbridas (ataques cibernéticos,

³⁹ Declaración final de la Cumbre de Gales: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/conne ct/29765d80456b7a7d8457e511646dbfa9/NATO_Wales_Summit_Declaration.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=29765d80456b7a7d8457e511646dbfa9>.

propaganda, milicias irregulares, uso oportunista de minorías, etcétera) y, pensando en las prioridades estratégicas de España y en la defensa colectiva, advirtió de la necesidad de prestar igual o más atención al sur que al este.

Citando nombres de oficiales rusos al frente de las operaciones en Crimea y en el este de Ucrania, la historia y el sentimiento arraigado ruso de país cercado, el general Miguel Ángel Ballesteros, director del IEEE, describió cómo Rusia —aprovechando el cambio del centro de gravedad de la estrategia estadounidense, la relativa impunidad que ofrecen los conflictos híbridos y la disparidad de intereses de la UE— se desvió en 2014 de las leyes internacionales y colocó a Occidente y a Rusia al borde de una nueva guerra fría, diferente de la anterior, sin duda, pero muy desestabilizadora.

Rafael Calduch, catedrático de Relaciones Internacionales, ve en la respuesta de la OTAN a las principales amenazas del último año «la confirmación de la tendencia a recurrir cada vez más a coaliciones *ad hoc*» y expresó serias dudas sobre la eficacia de «agregar más miembros que no aportan más seguridad» y de «crear nuevas fuerzas» dentro de la Alianza como la aprobada en Gales en respuesta a la crisis de Ucrania. «Las coaliciones *ad hoc*, en cualquier caso, no podrían funcionar sin la OTAN», recordó Aguirre de Cárcer.

Para el politólogo y experto en seguridad Florentino Portero, la causa principal de la actual incertidumbre es la falta de visión de la administración Obama. «Es un líder que no sabe muy bien qué hay que hacer en el mundo», afirmó. «Cierto que en la UE no lo tenemos mucho más claro». Sobre el futuro de la Alianza, manifestó serias dudas de que «los Estados Unidos vuelvan a ejercer el liderazgo de antaño». No vamos a más alianzas permanentes, concluyó, sino «a más alianzas de voluntarios».

Reformas en casa, problemas en el vecindario: la acción exterior de la unión europea en 2014

Martín Ortega Carcelén

Capítulo
primero

Resumen

En el plano institucional, la acción exterior de la Unión Europea estuvo marcada por las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014, que dieron lugar al nombramiento de una nueva Comisión y de una nueva Alta Representante, la italiana Federica Mogherini. El desarrollo de un Servicio Europeo de Acción Exterior eficiente y de las operaciones civiles y militares de la Unión en su vecindario, sobre todo en África, continuó a lo largo de 2014. La crisis económica supone un límite para la capacidad de acción de los europeos, pero algunas operaciones han sido exitosas, como Atalanta en el océano Índico. El acontecimiento internacional más importante para la acción exterior europea en 2014 fue la crisis entre Ucrania y Rusia. La dedicación de la UE a los problemas del este de Europa fue acompañada de una menor atención a los graves conflictos del Mediterráneo y del mundo árabe. En Ucrania, la acción exterior de la UE condenó la anexión de Crimea a Rusia y los movimientos separatistas en el este, lo que llevó a establecer sanciones económicas a Rusia. Las tensiones entre la Unión Europea y Estados Unidos, por un lado, y Rusia, por otro, pueden ser de largo plazo, ya que la realidad social de Ucrania está dividida y es muy difícil mantener su integridad territorial.

Palabras clave

Unión Europea, Alta Representante para la PESC, Servicio Europeo de Acción Exterior, operaciones civiles y militares, sanciones económicas, Crimea, Rusia, Ucrania.

Abstract

In institutional terms, the EU's external action was marked by elections to the European Parliament in May 2014, which led to the nomination of a new European Commission and High Representative, the Italian Federica Mogherini. Developments such as an efficient European External Action Service and civilian and military operations in the EU's neighborhood, particularly in Africa, continued in 2014. The economic crisis sets limits to the Europeans' ability to act internationally, but some missions have been successful, for instance Atalanta, the naval force in the Indian Ocean. The single most important event for the EU's external action in 2014 was the Ukraine-Russia crisis. The EU was mainly focused on problems towards the East, which meant less attention to serious conflicts in the Mediterranean and the Arab world. In the Ukrainian crisis, the EU condemned Crimea's annexation to Russia and separatist movements in the East, leading to economic sanctions vis-à-vis Russia. Tensions between the EU and the United States, on the one hand, and Russia, on the other, might be long-lasting, since Ukraine's society is divided and keeping Ukraine's territorial integrity seems to be very difficult.

Key Words

European Union, CFSP High Representative, European External Action Service, civilian and military operations, economic sanctions, Crimea, Russia, Ukraine.

Introducción

En el año 2014, la acción exterior de la Unión Europea estuvo marcada por las elecciones al Parlamento Europeo que tuvieron lugar en mayo (y que llevaron al nombramiento de una nueva Comisión y de una nueva Alta Representante) y por las crisis en regiones vecinas, hacia el este en Ucrania y también en Oriente Medio. Muchos otros acontecimientos importantes fueron objeto de atención por parte de la acción exterior de la UE, que intenta pronunciarse sobre cualquier asunto global, pero el choque entre Rusia y Ucrania centró los esfuerzos de la diplomacia europea. Con todo, la enorme complejidad del caso hizo que la reacción europea no tuviera un efecto determinante inmediato en la solución de la crisis o de la controversia de fondo. Es muy probable que, tras el estallido del último año, solo el paso del tiempo permita un nuevo entendimiento entre Rusia y Ucrania, así como una relación estable de estos dos actores con la Unión Europea. Por consiguiente, la presente contribución al PANORAMA ESTRATÉGICO solo puede dar cuenta de las evoluciones más relevantes en 2014 y plantear los problemas subyacentes en dicho conflicto.

En este capítulo se consideran primero las cuestiones institucionales referidas a la acción exterior de la UE. La etapa final del mandato de Catherine Ashton como Alta Representante (enero 2010 - octubre 2014) supuso un buen momento para hacer balance de las transformaciones introducidas por el Tratado de Lisboa que entró en vigor en 2009. En un segundo punto se tratan las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 y sus consecuencias para el nombramiento de altos cargos en la Unión. Aunque estas autoridades solo comenzaron su ejecutoria en los últimos meses de 2014, podemos extraer algunas lecciones sobre su designación. El tercer apartado de este capítulo se refiere a diversos asuntos regionales que ocuparon la acción exterior de la UE y que muestran una atención más marcada hacia el este que hacia el sur, así como a algunas cuestiones transversales como la cooperación al desarrollo y su conexión con la seguridad.

En un cuarto punto se analiza la política de defensa de la Unión en 2014, que incluyó importantes operaciones civiles y militares, y la continuidad de la cooperación entre la UE y la OTAN, ratificada en la cumbre de la Alianza Atlántica en Gales del mes de septiembre. Finalmente, este capítulo se refiere al asunto más espinoso, la crisis entre Rusia y Ucrania, y a las medidas que la Unión Europea tomó para capear el temporal, incluida la adopción de sanciones económicas. Todos los observadores coinciden en afirmar que el uso de la fuerza armada ocurrido en Ucrania durante 2014 fue el más grave vivido en el continente europeo desde las guerras de los Balcanes en la década de 1990. Como aquellos conflictos, este más reciente necesitará largo tiempo y muchos esfuerzos para superarse.

Primer balance de los instrumentos de acción exterior puestos en marcha tras el Tratado de Lisboa

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, se introdujeron nuevos instrumentos para la acción exterior de la Unión Europea. En aquel momento había grandes expectativas sobre lo que iba a poder conseguirse con las nuevas estructuras. Cuatro años y medio después, la Alta Representante, Catherine Ashton, hizo balance de su gestión en un discurso solemne pronunciado ante el Parlamento Europeo el 3 de abril de 2014. Lady Ashton encarnaba el primer cargo que había acumulado los tres puestos institucionales: una de las vicepresidencias de la Comisión, la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores (donde se sientan los ministros de los Estados miembros) y el papel de Alto Representante de la PESC y la PCSD. En un año de 2014 con multitud de asuntos complicados sobre su mesa de trabajo y con unas elecciones europeas a punto de celebrarse, la Alta Representante quiso echar la vista atrás para subrayar lo que había conseguido en su mandato.¹

La prioridad declarada de Lady Ashton a lo largo de sus años de ejercicio fue la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior eficiente, tarea organizativa que realmente puede considerarse superada con holgura. Este trabajo fundador debía integrar a diplomáticos provenientes de los Estados miembros (un tercio del SEAE) junto con los funcionarios de la Comisión y del Consejo, en un encaje que no siempre fue fácil. Los equilibrios entre países debían respetarse, lo que llevó a la Alta Representante a nombrar al primer español para una de las direcciones del SEAE en 2012: Luis Felipe Fernández de la Peña, que se ocupó desde entonces de la Dirección General para Europa y Asia Central, con importantes *dos-siers* como los Balcanes, Rusia o Turquía. En 2014 Ashton declaró que la estructura estaba terminada, pues la Unión Europea contaba con 140 delegaciones en todo el mundo y más de mil ochocientos funcionarios de nivel diplomático europeo, con las direcciones pertinentes para asuntos políticos y militares, así como doce representantes especiales, todos ellos integrados en un servicio de acción exterior bajo su autoridad. En la práctica, la expansión del servicio exterior europeo fue acompañada de acuerdos con Estados miembros para encontrar las sinergias necesarias en algunas regiones del planeta, sobre todo en tiempo de reducciones presupuestarias. Por ejemplo, España firmó en 2014 un acuerdo de cooperación con el SEAE con el fin de instalar la Embajada española en Birmania (Myanmar) en las oficinas de la delegación de la UE en ese país, tras haber realizado acuerdos similares con la UE para nuestras representaciones diplomáticas en Azerbaiyán o en Yemen.

¹ ASHTON, Catherine: discurso de evaluación de la Política Exterior y de Seguridad Común ante el Parlamento Europeo, 3 de abril de 2014. <http://eeas.europa.eu/top_stories/2014/040414_ep_ashton_speech_en.htm>.

La segunda prioridad declarada para Ashton era concentrarse en la vecindad de la Unión Europea, tanto en el este como en el sur. En su propio balance, la Alta Representante destacó su implicación en las negociaciones entre Serbia y Kosovo, lo que permitió un acercamiento de ambos a la Unión Europea. Más al este, Catherine Ashton se empleó a fondo en la crisis de Ucrania, aunque con resultados menos tangibles, como veremos más adelante.

En Oriente Medio el trabajo más destacable de la Alta Representante se refirió a la fase final del acuerdo para limitar el programa nuclear de Irán, alcanzado en noviembre de 2013 entre ese país y las tres potencias del Consejo de Seguridad (China, Estados Unidos y Rusia) más las tres potencias europeas (Alemania, Francia y Reino Unido), grupo conocido como EU3+3, o también como P5+1. Este fue probablemente el momento más brillante de la ejecutoria de Ashton, porque ella actuó en cierto modo como portavoz del acuerdo hecho en Ginebra y estuvo presente en las últimas negociaciones con el ministro de Asuntos Exteriores iraní, Mohamad Yavad Zarif. En este caso, los tres Estados europeos mencionados anteriormente estuvieron acompañados efectivamente por la UE, en la figura de su Alta Representante. En cambio, otros asuntos de la vecindad del sur de Europa no vieron una intervención tan destacada ni de Catherine Ashton ni de la diplomacia europea. En particular, el llamado despertar árabe, la guerra civil en Siria, la situación en Libia tras la muerte de Gadafi o las evoluciones políticas en Egipto a lo largo de 2014 no contaron con una presencia suficientemente efectiva de la Unión Europea.

La tercera prioridad para la Alta Representante saliente fueron las relaciones con los socios estratégicos de la UE, en particular Estados Unidos y China. Aquí hay que destacar que el 26 de marzo de 2014 se produjo la primera visita oficial del presidente Barack Obama a las instituciones europeas con motivo de la cumbre UE-Estados Unidos,² y que 2014 fue el año en que las negociaciones sobre el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) tomaron brío.

Sin duda, los responsables de comercio exterior de la UE son los protagonistas de estas negociaciones, pero tanto Ashton como el Servicio Exterior se emplearon a fondo para hacerlas avanzar. El destino quiso que unos días después de la visita de Obama, el 31 de marzo, y por primera vez, un presidente de China, Xi Jinping, acudiera a Bruselas con el fin de ampliar las conversaciones con la UE sobre comercio y sobre cuestiones políticas, dentro de un programa de diálogo que se ha dado en llamar la Agenda Estratégica de Cooperación China-UE 2020. Evidentemente las relaciones políticas entre Estados Unidos y la Unión Europea, el comercio

² BENEDICTO SOLSONA, Miguel Ángel: «Cumbre Unión Europea-Estados Unidos: vuelve el matrimonio transatlántico», documento de opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos 33/2013, 3 de abril de 2014.

y las inversiones entre ambos, tienen una intensidad y una profundidad que las sitúan muy por encima del nivel de unas incipientes relaciones entre China y la Unión Europea, pero hay que dejar constancia de la calificación de ambos como socios estratégicos de la Unión en los documentos oficiales y por parte de la Alta Representante.

El balance que pudo hacerse en 2014 de la acción exterior de la UE estuvo basado, por tanto, en la consolidación de los instrumentos del Tratado de Lisboa, en particular la figura del Alto Representante y el SEAE. Como indicó Esther Barbé en una obra colectiva publicada precisamente ese año, tal desarrollo ha permitido a la Unión proyectarse en el mundo a través de diversas vías, como potencia normativa, como potencia de mercado e incluso también como potencia tradicional, por ejemplo a través de las sanciones o medidas restrictivas.³ Ahora bien, del mismo modo que la trayectoria de Catherine Ashton y la acción exterior de la Unión Europea que ella dirigió hasta octubre de 2014 merecen una valoración en parte positiva, también existen aspectos que merecieron crítica.

De hecho, muchos comentaristas y expertos manifestaron opiniones discordantes sobre su ejecutoria. Para empezar, se criticó la falta de visibilidad de Ashton en muchas crisis internacionales, lo que significaba obviamente achacar esa misma falta a la Unión Europea. No es una cuestión de estar pendiente de los detalles técnicos o del funcionamiento interno de la maquinaria, ni tampoco se trataba de ir contra la necesaria discreción de la diplomacia; lo que se criticó más bien fue una ausencia de criterio distinguible y una cierta falta de capacidad comunicativa. Aquí, por supuesto, Catherine Ashton tuvo que hacer frente a una difícil comparación con Javier Solana, que siempre supo definir una voz propia entre los grandes países miembros de la Unión Europea, que a veces tenían posiciones encontradas, y también acertó a ser interlocutor de altura frente a grandes potencias, como Estados Unidos, y frente a otros socios de la Unión. Con menos medios, puede decirse que el primer Alto Representante de la PESC tuvo mayor presencia y visibilidad en las grandes crisis internacionales que Catherine Ashton.

En cuanto a las cuestiones de contenido, otro reparo a los casi cinco años de gestión de la anterior Alta Representante es su preferencia por ciertos asuntos regionales, localizados en el este de Europa, en detrimento de otros problemas tanto o más importantes, sobre todo los desarrollos en torno al Mediterráneo y en el mundo árabe. A estas alturas, nadie espera que la acción exterior de la Unión Europea le permita implicarse en todas las controversias a lo largo y ancho del mundo. Existe un consenso sobre la necesidad de concentrarse primero en un campo de acción limitado a regiones vecinas de la Unión. Esto significa también interesarse y estar presentes en el vecin-

³ BARBÉ, Esther (ed.): La Unión Europea en las relaciones internacionales, Madrid: Tecnos, 2014, pp. 28-30.

dario de nuestros vecinos (en Europa, los vecinos de nuestros vecinos son también vecinos), por ejemplo el Sahel o la lucha contra la piratería en el océano Índico. Además de atender a esta vecindad extendida, la Unión no puede pensar por el momento en tener una presencia política o militar determinante en regiones más lejanas, como Iberoamérica o Asia.

Ya la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 establecía entre sus objetivos crear seguridad en los países vecinos, junto con otros dos: hacer frente a las amenazas y trabajar para un orden internacional basado en el multilateralismo eficaz. Teniendo en cuenta esta preferencia por las regiones vecinas, resultó lógico que Catherine Ashton se concentrara en ciertas regiones. Ahora bien, se criticó que Ashton pasara sus años de mandato mirando más a los Balcanes y al este de Europa y menos al sur, sin propiciar un impacto real de la Unión Europea en las transformaciones que tuvieron lugar en el Norte de África y en otros países del mundo árabe. La transición en Túnez siguió una evolución natural en 2014, cuando se aprobó una nueva constitución. Sin embargo, en otros escenarios tan importantes para nosotros como Egipto, Libia o Siria, donde ocurrieron evoluciones preocupantes, la Unión Europea se vio impotente y su Alta Representante un tanto ausente.

En fin, otra crítica que se dirigió a Catherine Ashton durante 2014 fue que a lo largo de su mandato no había prestado atención suficiente a la Política Común de Seguridad y Defensa. Por ejemplo, el francés Jean-Dominique Giuliani, presidente de la Fundación Robert Schuman, se destacó en los medios de comunicación apuntando que Ashton había sido inoperante en las cuestiones de defensa.⁴ Evidentemente, este juicio es exagerado, teniendo en cuenta que la Alta Representante supervisó las operaciones de la UE, ayudó a preparar el Consejo Europeo dedicado a cuestiones de defensa en diciembre de 2013 y en julio de 2014 presentó un informe de cumplimiento de las decisiones de ese consejo.⁵ Pero quizás el reproche se dirigió más a la poca sensibilidad mostrada hacia las cuestiones militares y de defensa que a las realizaciones concretas. La percepción en muchos observadores era que la Alta Representante no manifestó un interés destacable por el avance de estas cuestiones, aunque en su descargo habría que añadir que las ocupaciones de su puesto son tantas y tan diversas que es difícil decidir una distribución equilibrada del tiempo disponible. Hacia el futuro, la idea de crear un Consejo de Defensa, o un Mr. o Ms. PCSD (a imagen de la antigua idea, ya realizada, de un Mr. PESC) para coordinarlo, podría servir para suplir este problema de manera estructural.

⁴ GIULIANI, Jean-Dominique: «Défense européenne: ne tirez pas sur les pianistes!», F Robert Schuman, París, diciembre 2013.

⁵ Informe de la Alta Representante alta representante en cumplimiento del mandato del Consejo Europeo de Defensa, presentado al Consejo de Asuntos Exteriores de 22 de julio de 2014. <http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/100914_implementing_the_dec_2013_european_council_conclusions_on_security_and_defence.pdf>.

Elecciones europeas en 2014 y nombramiento de nuevos cargos

Al hacer la valoración de Catherine Ashton como Alta Representante, algunos observadores volvieron la vista atrás al momento de su nombramiento y recordaron que hubo un «error de *casting*» (la expresión es de Joseph Daul, presidente del Partido Popular Europeo). Referirse a ese momento inicial resultó pertinente en 2014 porque entonces fue cuando se eligió nueva Alta Representante en la persona de la italiana Federica Mogherini, que ostenta el cargo desde el 1 de noviembre de ese año. Entre el 22 y el 25 de mayo se llevaron a cabo elecciones al Parlamento Europeo, que fueron seguidas por unos meses de negociaciones entre las instituciones y los Estados miembros, hasta llegar a la nominación del polaco Donald Tusk como presidente del Consejo Europeo y del luxemburgués Jean-Claude Juncker como presidente de la Comisión, donde se sienta la nueva Alta Representante en una de las siete vicepresidencias, junto con un total de 28 comisarios, entre los que fue elegido también el español Miguel Arias Cañete para la importante cartera de Energía y Acción para el Clima.

Las elecciones europeas dieron la victoria al Partido Popular Europeo sobre el Partido Socialista Europeo, pero ambos (y otras fuerzas políticas tradicionales) tuvieron menor porcentaje de voto sobre las anteriores elecciones de 2009 porque numerosos partidos, muchos de ellos euroescépticos, obtuvieron una mayor presencia en el Parlamento Europeo. De hecho, el rasgo más llamativo de las elecciones europeas de 2014 fue el auge de los euroescépticos. Un resumen del resultado de las elecciones de 2014 en comparación con las precedentes puede verse en el siguiente cuadro:

Elecciones Europeas	2014	2009
<i>Participación</i>	43,1%	42,9%
Partido Popular	28,4%	36%
Partido Socialista	24,5%	25%
(Elegidos sin partido europeo - euroescépticos)	15,3%	---
Liberales	8,1%	11,4%
Reformistas (también euroescépticos)	5,6%	7,5%
Verdes	4,8%	7,3%
Izquierda Europea	3,7%	4,8%

Con el trasfondo de este escenario de cierta fragmentación política, puesto que los conservadores ganaron a los socialistas por menos margen que en 2009, y de fuerzas emergentes en el campo de los euroescépticos, la Comisión Juncker se formó con 13 conservadores, 8 socialdemócratas y 4 liberales, como más importantes partidos representados. La personalidad más fuerte es, por supuesto, la del propio Juncker, archiconocido europeísta de perfil económico moderado, que estuvo liderando el Eurogrupo desde 2005. Tanto él como el nuevo presidente del Consejo, Donald Tusk, son demócratacristianos, por lo que parecía conveniente buscar un cierto equilibrio político con el nombramiento del Alto Representante para la política exterior y de seguridad, cargo percibido como la otra figura pública más notable del Gobierno europeo. Ese equilibrio se consiguió con Federica Mogherini, que provenía del Partido Democrático italiano, una creación reciente de 2007 a partir de varias fuerzas de centroizquierda, consolidado meses antes de las elecciones europeas por el ascenso imparable de Matteo Renzi en Italia desde 2013.

Es posible que se consiguiera un equilibrio político, pero la impresión que dejó el nombramiento en los círculos de expertos internacionales fue de sorpresa. Todo el mundo deseó lo mejor a la nueva Alta Representante y nadie dudó de sus capacidades, pero la italiana llegó a un cargo tremendamente complejo con una experiencia internacional limitada. Federica Mogherini, nacida en 1973 (el propio Renzi nació en 1975), había sido hasta entonces diputada en el Parlamento de Italia desde 2008, donde participó en la Comisión de Defensa y en algunas actividades parlamentarias internacionales, hasta ser nombrada ministra de Asuntos Exteriores en el Gobierno de Renzi, pero solo durante escasos meses, desde el 21 de febrero hasta el 31 de octubre de 2014, cuando dejó el cargo para tomar posesión al día siguiente del puesto de Alta Representante de la Unión Europea.

Cuando se nombró a Catherine Ashton, se aludió a su falta de experiencia de gobierno e internacional, pues había servido solo un par de meses en la Comisión Barroso. Una vez verificado que en 2014 sucedió algo similar con el nombramiento de Federica Mogherini, la pregunta es si acaso los Estados miembros no prefieren a una personalidad con poca experiencia internacional para el puesto de Alto Representante de la PESC y de la PCSD. En Europa no faltan figuras muy destacables con una amplia y brillante trayectoria en el mundo de la diplomacia, de la empresa internacional o de la política, por mencionar solo algunos campos, que podrían hacer una aportación personal importante a la acción exterior. El caso de Javier Solana fue revelador, pues llegó al puesto de Alto Representante tras una larga experiencia de gobierno e internacional como Secretario General de la OTAN. Tras el nombramiento de nueva Alta Representante en 2014, y teniendo en cuenta que los grandes Estados europeos defienden grandes intereses y mantienen unas opiniones muy marcadas

en algunos asuntos internacionales, cabe pensar que algunos Estados miembros prefieran en este puesto a una personalidad que en principio no vaya a generar un punto de vista europeo que contraste con el suyo propio. En todo caso, es muy importante que la figura que ostenta este puesto sea capaz de originar consenso, sobre todo entre los grandes Estados miembros de la UE, y esta capacidad política y de diálogo tampoco puede asegurarse a priori.

La experiencia demuestra que la PESC y la acción exterior de la Unión se refieren sobre todo a las áreas en las que están de acuerdo los Estados miembros. Al hablar de política exterior y de seguridad común (PESC), quizás habría que subrayar más el término «común» que el de «política» o el de «europea», porque la acción exterior europea se lleva a cabo en las regiones y en los contenidos sobre los que pueden generarse posiciones comunes.

Con todo, los primeros pasos de Federica Mogherini como Alta Representante en 2014 fueron de gran valentía y audacia. En su primera visita a Israel, poco después de ser nombrada, se declaró a favor del reconocimiento de Palestina y visitó también al Gobierno de la Franja de Gaza. En los últimos meses de 2014 presidió los Consejos de Asuntos Exteriores, incluido el que tuvo lugar con los ministros de Defensa el 17 de noviembre, y el que se refirió al Desarrollo para buscar una agenda post-2015 el 12 de diciembre, y en ambos casos hizo después declaraciones decididas. Está por ver cómo evoluciona su capacidad de diálogo y de comunicación en los próximos años.

La acción exterior de la UE viene condicionada por la personalidad del Alto Representante y por la eficacia de los instrumentos creados, todo ello sujeto a las decisiones estratégicas de los líderes nacionales. La acción exterior europea se enmarca en el Tratado de la Unión Europea en su redacción tras el Tratado de Lisboa y está dirigida por el Consejo Europeo en sus grandes líneas, a partir de las cuales el Consejo de Asuntos Exteriores y la Alta Representante concretan y ejecutan las medidas adoptadas, que van de las sanciones a la cooperación al desarrollo, a las operaciones civiles y militares de la UE en el exterior.

Sin embargo, el marco del Tratado es muy amplio, pues solo establece los principios. Dentro de ese marco, los líderes en el Consejo Europeo tienen un gran margen de maniobra. Es por este motivo que la redacción de una Estrategia Europea de Seguridad, que pudo hacerse en la etapa Solana, es tan importante y todavía hoy sigue teniendo valor. En 2013 los miembros de la Unión Europea decidieron no enredarse en el ejercicio de redactar un documento de estrategia actualizado, cuando el décimo aniversario del anterior y los cambios en el panorama internacional hubieran podido aconsejar hacerlo. No obstante, en el Consejo dedicado a defensa de diciembre de 2013 se dio el mandato de iniciar ese ejercicio

de reflexión, que quedó pendiente al sustituirse una Alta Representante por otra a lo largo de 2014. A finales de ese año, en la respuesta que el Parlamento Europeo preparaba al informe anual del Consejo sobre la política exterior y de seguridad común, el presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores, el alemán Elmar Brok, dijo:

*«Una política exterior de la UE efectiva debe basarse en una visión común de los intereses y objetivos principales de la UE en las relaciones exteriores, así como en una percepción común de las amenazas que afectan a la Unión en su conjunto. [...] Con el fin de establecer una visión común en el marco de un entorno que ha cambiado drásticamente, la UE debe actualizar el marco estratégico para su política exterior y de seguridad. [La Comisión de Asuntos Exteriores] acoge con satisfacción, por tanto, el compromiso de la AR/VP, en virtud del mandato del Consejo Europeo de diciembre de 2013, de iniciar como cuestión prioritaria un proceso de reflexión estratégica, en el que deben participar una amplia gama de interesados, incluidos los Estados miembros, las instituciones europeas y la población europea en general. Insiste en que esta reflexión debe derivar en una nueva Estrategia Europea de Seguridad».*⁶

El Consejo Europeo del mes de junio de 2014, tras las elecciones europeas, aprobó un documento de estrategia bienintencionado que, sin embargo, abrió más preguntas de las que contesta. Es un documento que mira más hacia dentro que hacia fuera de la Unión. En el texto, titulado «Agenda estratégica para la Unión en tiempos de cambio», el Consejo declaró haber alcanzado un acuerdo sobre cinco prioridades que guiarán el trabajo de la Unión Europea durante los próximos cinco años: economías más fuertes con más puestos de trabajo; sociedades habilitadas para capacitar y proteger; un futuro energético y climático seguro; una zona de confianza para las libertades fundamentales, y una acción conjunta eficaz en el mundo. Este tipo de documentos demuestran que la primera prioridad europea sigue siendo superar la crisis y volver a una etapa de crecimiento, pero para ello hará falta introducir más cambios. Esto quiere decir que las reformas en casa continúan y que la política económica común, sobre la que se han hecho avances importantes como el semestre europeo o las garantías bancarias, sigue siendo un terreno de batalla.

Quienes piensen que el edificio europeo está terminado se equivocan, y esto se aplica al ámbito interno y al de las relaciones exteriores. Es cierto que la década de 2000 fue un momento constitutivo, cuando se completó la ampliación, se redactó la Estrategia Europea de Seguridad y se propu-

⁶ Documento de trabajo de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo sobre el informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común, 13 noviembre 2014; ponente: Elmar Brok. PE541.636v01-00. DT\1040293ES.doc.

so un Tratado Constitucional que luego fue reconducido en el Tratado de Lisboa. En esta década de 2010 parece, en cambio, que el debate constitucional ha terminado.

Sin embargo, existen una serie de cuestiones de fondo que demuestran lo contrario. Una de ellas es la reducción del monto del presupuesto de la Unión, las llamadas perspectivas financieras 2014-2020, que sufrieron por primera vez en la historia comunitaria una reducción del 3,5% con respecto al período anterior 2007-2013. Esto afecta, por ejemplo, a las ayudas que la UE dedica a sus vecinos. Muchas veces se dice que la Unión debe reformar su política de vecindad y dedicar más fondos a los países mediterráneos, por ejemplo, que han vivido revoluciones democráticas pero luego se encuentran en situaciones económicas muy precarias. Difícilmente puede la UE dedicar más fondos a estos países cuando está sumida en una crisis económica y de deuda propia y con unos presupuestos que se contraen.

Otro asunto de fondo que afecta a la configuración futura de la Unión Europea y su acción exterior es el euroescepticismo que se desprende de un análisis fino de los resultados de las elecciones europeas de 2014. Hay que destacar que tanto en Francia (el Frente Nacional fue la fuerza política más votada) como en el Reino Unido (UKIP fue el más votado) las posiciones euroescépticas adquirieron posiciones muy relevantes. Esto augura una situación incierta en el Reino Unido, donde se celebran elecciones generales en primavera de 2015. Tras estas elecciones, David Cameron prometió que, en caso de gobernar su partido, convocaría un referéndum sobre la salida de la Unión Europea. Una hipotética salida del Reino Unido de la UE, o una posición británica forzada a exigir cambios sustanciales en la Unión, pueden dar lugar a un nuevo debate constitucional, pero esta vez de signo distinto al anterior. Cuestiones como las señaladas podrían dar lugar asimismo al diseño de una Unión más pequeña dentro de la UE, por ejemplo en torno a los países que utilizan el euro, como ya han comenzado a sugerir algunos autores académicos. Tanto la crisis económica y financiera, que Europa no ha conseguido dominar del todo todavía, como estas dudas estructurales de la Unión impiden establecer bases sólidas sobre las que asentar una acción exterior fuerte en el largo plazo.

Grandes áreas de la acción exterior europea en 2014

La acción exterior de la Unión Europea es polifacética, pues abarca muy diversos campos, como corresponde a un actor mundial con tantas y tan diversas competencias. Entre esos campos no solo se encuentran los más conocidos de la PESC y la PCSD, sino también el comercio internacional, la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, las ramificaciones exteriores de la cooperación en justicia y asuntos de interior, como

la vigilancia de fronteras externas y de los tráficos ilegales, la energía y el medio ambiente.

En este punto vamos a referirnos solamente a algunas de las evoluciones más importantes a lo largo de 2014 dentro de tres grandes áreas: el equilibrio regional de las relaciones externas de la UE, algunas cuestiones jurídicas internacionales y las cuestiones humanitarias, que incluyen la cooperación al desarrollo. Quedan para epígrafes siguientes dos aspectos clave de la acción exterior: la política de defensa de la Unión y las operaciones civiles y militares, y el asunto internacional de más enjundia que ocupó a los europeos durante 2014, la crisis en Ucrania.

En cuanto a la dimensión regional de la acción exterior de la Unión Europea, el año 2014 comenzó con un levantamiento gradual de las sanciones a Irán, tras el cumplimiento del acuerdo sobre su programa nuclear de noviembre de 2013. En el Consejo de Asuntos Exteriores de febrero se formalizó la operación en la República Centroafricana. En abril se celebró la cuarta Cumbre Unión Europea-África en Bruselas, que acordó cooperar en materia de seguridad e inmigración. Pero, a partir de marzo, los sucesivos consejos estuvieron dominados por la crisis de Ucrania, en la que la UE se empleó a fondo. Evidentemente, se trataron muchos otros asuntos, desde una estrategia de la UE para el Golfo de Guinea, donde han comenzado a darse problemas de inseguridad, terrorismo, crimen organizado y piratería, hasta un documento sobre la región del Ártico, pasando por la lucha contra el ébola o la condena de los secuestros de niñas en Nigeria. Sin embargo, como hemos apuntado, la acción exterior europea se vio monopolizada en gran medida por la situación en Ucrania. Esto es lógico, debido a la cercanía, pero es fácil recordar que el año 2014, en particular los meses del verano, estuvieron repletos de otras crisis, sobre todo en la región de Oriente Medio. Hubo diversos puntos calientes, que incluso produjeron la sensación de desorden internacional en algunos momentos, cuando saltaron a la actualidad unos tras otros eventos e imágenes en Libia, Egipto, Siria e Irak.

En enero de 2014 se aprobó una nueva constitución en Egipto que prohibió los partidos basados en la religión, lo que fue seguido de elecciones presidenciales en mayo y de procesos judiciales contra opositores políticos. En julio y agosto se produjo una acción armada israelí en Gaza para responder a los ataques con misiles que se lanzaban desde el norte de la Franja. El conflicto que siguió fue de gran crudeza y produjo muchas bajas en todos los bandos. En Libia, la situación de inestabilidad generalizada afectó a la producción y exportación de petróleo. Por otro lado, en la zona donde operaba el llamado Estado Islámico de Irak y Siria (ISIS en inglés) se producían actos sangrientos aborrecibles, como el degüello de algunos rehenes ante las cámaras. Frente a estas y otras evoluciones preocupantes, la Unión Europea dio respuestas meramente verbales llenas de eufemismos, sin mostrar nunca una visión política clara.

No es aquí lugar para entrar en el fondo de dichos asuntos. Otro capítulo de este PANORAMA ESTRATÉGICO se dedica a los acontecimientos en esa región. Lo que quiere subrayarse es que la acción exterior de la Unión Europea hacia esas crisis resultó más bien escasa o falta de contenido. Evidentemente, se produjeron declaraciones, pero siempre de manera reactiva y en ningún momento dando la impresión de que la Unión tenía un papel relevante en el tratamiento de las crisis o fórmulas para su estabilización. Teniendo en cuenta la importancia de esos problemas y la tradición europea de implicación en la zona, puede afirmarse que la posición de la UE en los conflictos de 2014 en nuestro vecindario meridional fue demasiado tímida. En la crisis de Ucrania parece que la UE tuvo voluntad de acción sin llegar a ser capaz, mientras que en los numerosos conflictos abiertos del Mediterráneo y del mundo árabe a veces faltó incluso la voluntad. La impresión fue que la Unión prestaba más atención a las crisis del este que a las del sur. Como índice de este desequilibrio pueden mencionarse las declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores francés, Laurent Fabius, quien dijo en público (contra los usos de la diplomacia) que la Alta Representante había tardado demasiado en convocar una reunión de urgencia en agosto, que Francia había solicitado, sobre el conflicto en Irak. Fabius apostilló: «cuando la gente está reventando en una guerra, hay que volver de vacaciones».⁷

Hay que destacar también que los desacuerdos más llamativos sobre la acción exterior de la Unión Europea en 2014 se produjeron con respecto a los conflictos del mundo árabe, lo que demuestra que su tratamiento es complicado. Aunque la UE quiera ejercer una influencia pacificadora externa, las formas para hacerlo son objeto de debate. Así ocurrió, por ejemplo, con la decisión sobre el envío de armas a los kurdos para defenderse de las milicias del llamado Estado Islámico. Mientras Francia y Reino Unido sostuvieron que era aceptable armar a los peshmerga kurdos, y podía considerarse incluso ayuda humanitaria para una región en situación de guerra, Alemania estimó que la entrega de armas iba en contra de su política de no exportar a las regiones en conflicto abierto. Esta diferencia de puntos de vista recuerda a las divisiones políticas entre europeos y aliados con respecto a la intervención en Libia aprobada por la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2011. Mientras Francia y Reino Unido participaron activamente en esa operación liderada por la OTAN, y España participó como aliado en cumplimiento de aquella resolución pero sin participación directa en los ataques, Alemania se abstuvo en el Consejo de Seguridad, como miembro no permanente en ese momento, y tampoco participó en la operación.

⁷ «Désaccords entre les Vingt-huit sur la fourniture d'armes en Irak», *Le Monde*, 13 de agosto de 2014. <http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/08/13/desaccords-entre-les-vingt-huit-sur-la-fourniture-d-armes_4470878_823448.html>.

La segunda cuestión que merece punto y aparte en este epígrafe es la posición de los Estados miembros y de la UE sobre un asunto relacionado con el derecho internacional: el reconocimiento de Estados. Por lo que se refiere a Kosovo, la situación estuvo relativamente estancada a lo largo de 2014. En verano de ese año, 110 Estados habían reconocido a Kosovo, pero cinco miembros de la Unión Europea todavía no lo habían hecho: Chipre, Eslovaquia, España, Grecia y Rumanía. El acuerdo entre Serbia y Kosovo, en cambio, permitió un acercamiento funcional entre estos dos actores y la UE.

El reconocimiento de Palestina como Estado tuvo, por otro lado, ciertas evoluciones en 2014. De los 193 miembros de Naciones Unidas, 135 habían reconocido a Palestina como Estado, e incluso en noviembre de 2012, la Asamblea General de Naciones Unidas había aceptado el estatuto de observador no miembro para Palestina por 138 votos a favor contra 9 y 41 abstenciones. Durante 2014 diversos socios europeos comenzaron a manifestarse abiertamente a favor del reconocimiento de Palestina como Estado, lo que permitiría concederle ciertos derechos. Así lo hicieron, por ejemplo, Suecia y Reino Unido. En noviembre de 2014, el Congreso de los Diputados de España aprobó por casi unanimidad instar al Gobierno para que reconociese a Palestina como Estado. En diciembre, el Parlamento Europeo hizo lo propio, ya que apoyó el principio del reconocimiento del Estado de Palestina, sobre la base de la solución de dos Estados. En el futuro, la culminación del proceso del reconocimiento por parte de la UE y de la mayoría de la comunidad internacional no significará, obviamente, que la situación sobre el terreno cambie, pero puede permitir un entorno más positivo para resolver las cuestiones de fondo.

La tercera gran área de la acción exterior de la Unión Europea que requiere mención son los asuntos humanitarios, entre los que cabe incluir la cooperación al desarrollo. La Unión Europea siempre ha insistido sobre el vínculo entre seguridad y desarrollo, que es especialmente visible en los escenarios de conflicto en África. Como es bien sabido, el conjunto de la UE y sus Estados miembros constituye con diferencia el primer donante mundial de ayuda oficial al desarrollo, y también de asistencia en caso de emergencia, catástrofes naturales o crisis. Igualmente, la UE proclama ser uno de los mayores defensores de los derechos humanos en el mundo, aunque esta afirmación habría que contrastarla con las experiencias concretas en diversos lugares donde consideraciones políticas prevalecen a veces sobre el principio. Curiosamente, la insistencia occidental sobre la promoción de la democracia, que estuvo de moda en los años 2000, perdió fuelle tras las revueltas en los países árabes, porque muchas veces esas revoluciones democráticas han conducido a situaciones paradójicas en las que la comunidad internacional ha preferido la estabilidad antes que la democracia. Sin embargo, es importante sacar a relucir este aspecto de su acción exterior porque la UE está trabajando

en el plano global para buscar compromisos mundiales sobre el desarrollo y la lucha contra la miseria. La Unión ha elaborado una doctrina propia del enfoque comprensivo de su acción exterior —*comprehensive approach*—, que significa una integración de las diversas iniciativas para prevenir crisis, atajar conflictos y reconstruir los escenarios posconflicto, utilizando los muy diversos medios civiles y militares que la Unión y sus Estados miembros tienen a su disposición.

El Consejo de Asuntos Exteriores de diciembre de 2014 puso sobre la mesa cuestiones importantes como la agenda de desarrollo post-2015, las migraciones, los refugiados, el ébola y la igualdad de género en el mundo, todo ello con la implicación visible de Federica Mogherini, la nueva Alta Representante. En particular, un asunto que tiene largo recorrido es la agenda mundial para el desarrollo que debe pactarse para sustituir a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que se acordaron en la Cumbre del Milenio en Naciones Unidas en el año 2000 bajo el impulso de Kofi Annan.

En aquel momento se establecieron ocho objetivos realistas para reducir la pobreza, aumentar la alfabetización o generalizar la sanidad básica en los países más pobres. Para ello se pedía el trabajo tanto de los países y actores locales (también los Gobiernos, que muchas veces suponen los mayores obstáculos para el desarrollo) como de los países ricos y de las instituciones internacionales. Parecía entonces que 2015 quedaba muy lejos, pero ya ha llegado. Y la constatación es que, aunque la situación de pobreza ha mejorado en muchos lugares del mundo, no se han alcanzado aquellas metas. En estas circunstancias, la Unión Europea ha decidido impulsar una acción internacional con los interlocutores más importantes para acordar un plan que sustituya a los ODM, y que debe involucrar a los más diversos actores ante un problema tan complejo.

En este dossier, la UE tiene un papel análogo al que se ha asignado a sí misma en la lucha contra el cambio climático. Los compromisos europeos para reducir los gases de efecto invernadero son más profundos y exigentes que los que están dispuestos a asumir otros grandes emisores, como China y Estados Unidos. La Unión Europea aprobó un ambicioso plan 20-20-20 para 2020 que supone el ahorro de energía, el fomento de las renovables y la reducción de emisiones. Pero de poco vale que los europeos reduzcan sus emisiones, ya que el problema es global por definición. La contaminación atmosférica en Asia afecta a todo el planeta, del mismo modo que lo hace la polución en cualquier otro continente o en los mares. Por esto, la UE insiste para que todos los emisores se comprometan en un nuevo acuerdo que sustituya al ya periclitado Protocolo de Kyoto, que tuvo su período de ejercicio entre 2008 y 2012. La reunión de Lima en diciembre de 2014 sirvió solamente para preparar la cumbre del clima que tendrá lugar en París a finales de 2015 y que será un momento clave a la hora de pactar o no un sistema internacional de reducción del

cambio climático, aceptado por todos. Esa cita será crucial, y en ella los europeos, como adelantados en esta cuestión, tendrán un papel importante. Solo la adopción de medidas globales podrá permitirnos gestionar una evolución negativa del medio ambiente antes de que tenga un impacto destructivo con consecuencias humanas, económicas y de seguridad graves e imprevisibles.

Política de defensa y misiones de la Unión Europea a lo largo de 2014

El Consejo Europeo monográfico dedicado a cuestiones de defensa en diciembre de 2013 tomó una serie de medidas importantes para potenciar la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE. La valoración de aquel Consejo fue moderadamente positiva, ya que se decidió incrementar la eficacia, visibilidad e impacto de esa política y de las operaciones civiles y militares de la UE, antes que afrontar otros fines más ambiciosos, difíciles de realizar en tiempos de estrecheces presupuestarias, como indicó Miguel Ángel Ballesteros.⁸ Tras aquel Consejo Europeo, a mediados de 2014 se presentó un informe de evolución y el asunto quedó pendiente de cara a otro Consejo sobre defensa que tendrá lugar en 2015. La PCSD siguió avanzando en varios frentes a lo largo de 2014 que merecen ser destacados, pero algunas dificultades subsisten también. Los asuntos donde pudieron identificarse más claramente progresos son los siguientes:

(a) El desarrollo del enfoque comprensivo, que permita encontrar sinergias entre la acción militar y la civil, la cooperación al desarrollo y los diversos aspectos de la acción de la UE, continuó su curso. Esto significa igualmente trabajar más la relación entre seguridad interna y externa, porque muchas veces las amenazas que impactan sobre el territorio de la Unión y sobre sus ciudadanos tienen un origen o conexiones en el exterior.

(b) Mejorar las capacidades de respuesta rápida se ha convertido en un aspecto fundamental de la presencia militar de la UE sobre el terreno. Esta fue la experiencia de la crisis en Mali en 2013, cuando la intervención francesa se mostró necesaria antes de poder montar una operación internacional. La Unión Europea siguió trabajando a lo largo de 2014 para poder desplegar con más celeridad las operaciones necesarias, incluyendo mejoras en la planificación, la logística y la financiación de las misiones.⁹

⁸ BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel: «La Política Común de Seguridad y Defensa tras el Consejo Europeo de diciembre de 2013», documento de análisis del IEEE 03/2014, enero de 2014.

⁹ Véase sobre esta cuestión VÁZQUEZ RAMOS, Alfredo: «¿Solidaridad o alianza? Reformar la base financiera de las operaciones de la UE», documento de opinión del IEEE 97/2014, 5 de septiembre de 2014.

(c) La ampliación de las capacidades de acción militares y civiles fue otra preocupación permanente en 2014, aunque la crisis económica y la reducción de los presupuestos de defensa suponen un reto en este campo tanto en el marco de la UE como en el de la OTAN, que sigue insistiendo también en la fijación de los presupuestos en un mínimo para todos los aliados. Las capacidades identificadas como más necesarias por la UE en 2014 fueron: reabastecimiento en vuelo, aeronaves no tripuladas (*remotely piloted aircraft systems*: RPAS), comunicaciones estatales por satélite y ciberdefensa. En cuanto a las capacidades civiles, la UE insistió mucho en la necesidad de disponer de personal cualificado en tareas importantes como el desarrollo del estado de derecho.

(d) También se siguió trabajando para profundizar la relación con otras organizaciones, en particular la OTAN y Naciones Unidas, en el nivel operativo. Las relaciones entre la OTAN y la UE son excelentes en todos los sentidos y permiten la cooperación en diversas misiones simultáneas sobre el mismo escenario. Por otro lado, se continuó la labor de reforzar a la Unión Africana en el campo de gestión de crisis, mantenimiento de la paz y reforma del sector de seguridad.

(e) Finalmente, la UE prestó mucha importancia a las nuevas amenazas, con el fin de estar mejor preparados para tales riesgos, en muchos casos ya del presente, que se multiplicarán hacia el futuro. En este último campo, la Estrategia de la UE para la Seguridad Marítima fue un importante documento conjunto de la Alta Representante y de la Comisión que vio la luz en marzo de 2014.¹⁰ Igualmente, la UE continuó sus trabajos sobre ciberseguridad y ciberdefensa, tras la estrategia en esta materia perfeccionada por la Comisión en 2013, así como sobre los mejores medios para el control fronterizo, la seguridad energética y el impacto del cambio climático sobre la seguridad, todos ellos considerados nuevos riesgos que requerirán cada vez más atención de la PCSD.

En cambio, hay que reconocer que algunos otros asuntos relacionados con la defensa europea quedaron pendientes en 2014. Por un lado, puede destacarse el desarrollo del Tratado de Lisboa por lo que se refiere a la cooperación estructurada permanente o la posibilidad de confiar tareas y misiones especiales a un grupo de Estados miembros. La idea de agrupaciones tácticas de la UE (*battle groups*) sigue siendo un proyecto porque todavía no se ha encontrado una crisis donde esta figura pueda emplearse a fondo. Por otro lado, la racionalización de la demanda de bienes de defensa, que se sigue haciendo sobre una base nacional, y el reforzamiento de la base tecnológica e industrial de la defensa europea, así como de la Agencia Europea de Defensa para que realice plenamente

¹⁰ Documento conjunto de la Alta Representante y de la Comisión Europea: «For an Open and Secure Global Maritime domain: Elements for a European Union Maritime Security Strategy» (JOIN (2014) final).

su función de cooperación en materia de armamento, son también cuestiones que no terminan de despegar.

En cualquier caso, el aspecto de la PCSD que más admiración siguió despertando fueron las diversas misiones militares y civiles que la Unión llevó a cabo a lo largo de 2014. Estas operaciones se han confirmado como la manifestación más clara de la PCSD y la forma más eficaz para los europeos de estar presentes en el mundo para aumentar la paz y la seguridad. Obviamente la UE no dispone de todas las capacidades civiles y militares, y para sus Estados miembros es difícil, en una etapa de restricciones financieras atender a todas las necesidades en el vecindario de la Unión y más allá. No obstante, a pesar de tener que seleccionar, las misiones de la UE han contribuido a éxitos notables de pacificación y estabilización en diversos escenarios. Uno de esos éxitos que es conveniente destacar ha sido la reducción de la frecuencia de los ataques piratas en el Índico en los últimos años, producto de un conjunto de factores entre los que ha tenido influencia determinante la presencia naval de la misión EUNAVFOR Atalanta.

A lo largo de 2014 diversas misiones de la UE siguieron operando en el mundo. En los Consejos de Asuntos Exteriores de enero y febrero de 2014 la UE decidió crear una nueva operación en la República Centroafricana. En este caso, como en Mali, se combinan una operación francesa (Serval en Mali, Sangaris en RCA) con sendas operaciones de la UE (EUTM en Mali, EUFOR RCA en la República Centroafricana) y de la Unión Africana (MISCA en RCA).

Al funcionamiento conjunto de estos esfuerzos contribuye España de manera decidida, no solo con presencia en las operaciones europeas, sino también con apoyo a las operaciones francesas. Así España actúa con sus misiones ALFA MIKE desde Senegal para sostener la logística hacia Mali, y ALFA CHARLIE desde Gabón con el fin de facilitar el acceso a la República Centroafricana. De hecho esa misma confluencia de esfuerzos se vive en casi todos los escenarios. Por ejemplo, la mencionada Atalanta, bajo bandera de la UE, en la que España ha participado desde el comienzo, se completa con la operación Ocean Shield de la OTAN en el mismo escenario del océano Índico y del golfo de Adén.

A finales de 2014, la UE tenía en curso 17 operaciones organizadas en los siguientes tipos: vigilancia fronteriza (EUBAM, por Border Assistance Mission) en Libia, Gaza y entre Moldavia y Ucrania; capacitación (EUCAP, por Capacity Building) en Mali, Níger y Yibuti, para el Índico; fuerza militar terrestre o naval (EUFOR o EUNAVFOR) en Bosnia, República Centroafricana y el Índico; para el estado de derecho (EULEX) en Kosovo; verificación (EUMM, por Monitoring Mission) en Georgia; formación de policía (EUPOL) en Afganistán y Gaza; reforma del sector de seguridad (EUSEC) en Congo; entrenamiento (EUTM, por Training Mission) en Mali y Soma-

lia; asesoría civil y militar (EUAM, por Advisory Mission) en Ucrania. La información que ofrece la Unión Europea en sus páginas web sobre las diversas operaciones en curso y las terminadas está bien organizada y actualizada.¹¹

España ha participado de manera notable en los diversos esfuerzos internacionales para mantener la paz y seguridad, siempre con mandato internacional según establece la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005, sean bajo el liderazgo directo de Naciones Unidas, de la OTAN o de la Unión Europea, con personal y material militar, y también con personal muy capacitado para misiones civiles, como las de establecimiento del estado de derecho. En 2014, al descender la presencia internacional en Afganistán, la participación española en FINUL II de la ONU en el sur de Líbano fue la más numerosa. A finales de ese año, según el Ministerio de Defensa, España contaba emplear más de seiscientos millones de euros (por debajo de los casi ochocientos que se habían empleado en 2013) en las siguientes operaciones internacionales de diverso cuño:

Misión	Liderazgo	Participación española	Presupuesto España
Líbano FINUL	Naciones Unidas	580	155
Afganistán ISAF	OTAN	464	237
Indico EUNAVFOR	UE	128	104
Mali EUTM	UE	122	39
Rep. Centroafricana EUFOR RCA	UE	114	35
Senegal ALFA MIKE	España	55	
Gabón ALFA CHARLIE	España	49	
Somalia EUTM	UE	14	2
Bosnia EUFOR Althea	UE	9	1,4

El cuadro indica solo las operaciones más relevantes, ya que España también participó durante 2014 en otras con menos personal y presupuesto. En diciembre de ese año, España también comenzó una colaboración significativa dentro del marco de la Alianza Atlántica con el fin de incrementar la vigilancia aérea en los países bálticos. Para el año 2015

¹¹ Véase <<http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>>.

se preveían nuevas misiones en Irak, para instrucción militar y civil, y en Turquía para participar en la defensa antimisiles. En todo caso, los escenarios futuros siempre vienen marcados por las contingencias.

La crisis de Ucrania: un problema de largo recorrido

Precisamente una situación política inestable a lo largo de muchos años se convirtió en una crisis inesperada que estalló en 2014. El conflicto armado en Ucrania hizo volver la guerra al continente europeo. El reto principal para la política exterior europea en 2014 fue sin duda el enfrentamiento entre Rusia y Ucrania.

Desde noviembre del año anterior se produjeron fuertes protestas en Kiev por la decisión del presidente Víktor Yanukóvich de descartar la firma de un acuerdo de asociación con la UE. Con el fin de intentar equilibrar dicha decisión, el 17 de diciembre de 2013 se firmó un acuerdo en Moscú en el que se concedía una ayuda financiera de Rusia a Ucrania y una rebaja en el precio del gas, pero las protestas se hicieron fuertes en la plaza Maidán desde el fin de ese mismo año. En febrero de 2014, choques entre los manifestantes y la policía produjeron más de setenta muertos y la situación se hizo insostenible para Yanukóvich, que abandonó Kiev y se refugió en Rusia, acusando a sus oponentes de golpe de Estado.

La crisis entró en una fase más grave cuando Crimea decidió proclamar la anexión a Rusia con la celebración de un referéndum que tuvo lugar el 16 de marzo. Tanto Estados Unidos como la Unión Europea rechazaron tal plebiscito y decretaron sanciones contra Rusia. En abril, separatistas prorrusos tomaron el control de territorios en las regiones de Donetsk y Lugansk, y había también enfrentamientos en Odesa, en la costa del mar Negro, mientras que el Gobierno de Ucrania lanzaba operaciones militares para sofocar la rebelión. El 25 de mayo tuvieron lugar comicios presidenciales que ganó el empresario Petró Poroshenko con un programa claramente prooccidental, lo que permitió en julio la firma de gran parte del acuerdo de asociación previsto con la UE.

Durante los meses de verano la OTAN condenó la intervención rusa en las zonas separatistas del este. En junio, el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, hablando desde Varsovia, condenó la agresión de Rusia en Ucrania. El 17 de julio, un vuelo de Malaysia Airlines fue alcanzado por un misil sobre la zona controlada por los separatistas, muriendo sus 298 ocupantes, lo que generó firmes protestas de toda la comunidad internacional. En agosto, Rusia hizo llegar convoyes humanitarios a los espacios dominados por los separatistas. Poco después se intentó un acuerdo en Minsk, según el cual las autoridades ucranianas prometían autonomía regional para esos espacios a cambio de un alto el fuego. Pero esa tregua fue violada durante los meses siguientes y en noviembre las regiones

separatistas llevaron a cabo elecciones propias sin tener en cuenta las leyes de Ucrania. Esto dejaba, a finales del año 2014, las espadas en el aire, con una situación sobre el terreno no reconocida por los aliados de la OTAN: la anexión de Crimea a Rusia y el control militar de los separatistas en las regiones de Donetsk y Lugansk. Las tensiones con Rusia eran las más fuertes desde la Guerra Fría y las sanciones de uno y otro lado amenazaban con perjudicar a la economía rusa sobre todo, pero también existía el riesgo de perjuicios para los miembros de la Unión Europea.

Este breve relato de la crisis permite apreciar la gravedad del problema sin poder predecir cuál será su evolución hacia el futuro. Tanto Ucrania como Rusia, como actores implicados, deberán encontrar un *modus vivendi*, y Europa y Estados Unidos, como actores externos, deberán apoyar una solución pacífica, aunque no es posible vislumbrar los términos. Es muy probable que la herida abierta en 2014 tarde bastante tiempo en cicatrizar. En todo caso, el análisis de la crisis en esta última fase no sirve para comprender la complejidad de las cuestiones de fondo. No es suficiente referirse al cumplimiento de principios como la integridad territorial, sino que es preciso indagar algo más en la historia con el fin de hallar las raíces del problema.

Aunque este aspecto no agota toda la problemática, la disputa tiene una base territorial. Desde su independencia en 1991, el Gobierno de Ucrania estuvo muy disputado entre los prooccidentales, partidarios de un acercamiento a la Unión Europea y la Alianza Atlántica, y los prorrusos, de manera que siempre fue muy difícil encontrar un equilibrio entre estas dos fuerzas en presencia. En 2014, al no poderse alcanzar ese equilibrio, la crisis significó abrir una nueva ruta de partición territorial sin saber realmente adónde conducirá ese camino. En el surgimiento de Ucrania como Estado independiente a finales de 1991, el Tratado de Belavezha y los Protocolos de Alma Atá supusieron el fin de la Unión Soviética y el nacimiento de nuevos Estados sobre la base de los territorios de las repúblicas soviéticas. Los sucesivos acuerdos que esos nuevos Estados, incluida Ucrania, hicieron con otros sujetos de derecho internacional se basaban en aquellos territorios. Esta forma de definir el territorio tiene un cierto paralelismo con el principio clásico de derecho internacional llamado *uti possidetis iuris*, que quiere decir «como se venía poseyendo, se sigue poseyendo». Es decir, el territorio de la nueva Ucrania era el territorio de la república soviética de Ucrania. El origen histórico de este principio se encuentra en la independencia de los Estados iberoamericanos con respecto a España en las primeras décadas del siglo XIX. Tras ciertos intentos de conseguir grandes confederaciones a imagen de los Estados Unidos en el norte (ese era el sueño de Simón Bolívar), los nuevos Estados se establecieron sobre los límites territoriales de los virreinos y provincias españolas. La segunda fase histórica de aplicación del mismo principio tuvo lugar en la etapa descolonizadora de África a lo

largo de los años 1950 y 1960. Aunque las potencias coloniales habían establecido fronteras de manera caprichosa, siguiendo meridianos o paralelos, o de acuerdo con intereses propios que no tenían que ver con las etnias o culturas presentes o con su historia, a la hora de descolonizar, los nuevos Estados llegaron a la conclusión de que era preferible conservar los límites anteriores porque comenzar de cero a dibujar fronteras en África era una fórmula para la guerra continua. El principio de *uti possidetis* garantizaba una cierta seguridad jurídica. No obstante, este principio ha debido corregirse a veces en ese escenario africano, como se observó, por ejemplo, en las independencias de Eritrea con respecto a Etiopía en 1993, y de Sudán del Sur en 2011, reconocidas por la comunidad internacional.

En el caso de Ucrania, el territorio que se atribuye al nuevo Estado en 1991 es producto de una serie de cambios en la historia, en particular los más recientes debidos a decisiones dentro de la URSS primero de Stalin y luego de Nikita Krushev, quien en 1954 decidió incorporar a la república soviética de Ucrania la península de Crimea. En los siglos anteriores, Ucrania había sido solo independiente en algunas ocasiones, en particular en una etapa de esplendor a finales del siglo XVII que duró unos pocos años, pero el resto del tiempo los cosacos ucranios se aliaron con unos u otros vecinos, y la etapa más larga fue la del imperio zarista cuando se produjo una «rusificación» del país.

En palabras de una buena conocedora de la zona, Pilar Bonet: «el Estado de Ucrania, que surge del derrumbe y desaparición de la Unión Soviética en 1991, es una suma de territorios con distintas biografías históricas y distintas influencias exteriores, las cuales se superponen, se entrelazan y se disuelven a lo largo de los siglos».¹² En 2014 se publicaron buenos artículos y estudios sobre la historia de Ucrania.¹³ Sin poder entrar en ese detalle, en este capítulo del PANORAMA ESTRATÉGICO es importante constatar que el resultado final desde la independencia fue un «país bipolar», en expresión de Pilar Bonet, con una vasta zona nacionalista ucraniana en la parte occidental, en la cuenca derecha del río Dnieper, y una zona prorrusa en la parte oriental. El extenso territorio que dependía de Kiev era claramente nacionalista ucraniano. En cambio, las regiones de Donetsk y Lugansk mantenían una población rusoparlante en torno a la mitad de sus habitantes, eran más ricas que el resto del país y tenían fuertes lazos con Rusia, mientras que en Crimea la población que hablaba ruso representaba en torno al ochenta por ciento. En realidad, a

¹² BONET, Pilar: «Ucrania: las fronteras de un país bipolar», El País, 20 de febrero de 2014.

¹³ Véase, por ejemplo, RUIZ GONZÁLEZ, Francisco: «Las claves para comprender la crisis de Ucrania y sus posibles soluciones», Fundación Ciudadanía y Valores, Madrid, febrero de 2014; y MILOSEVICH, Mira: «Ucrania entre Rusia y la Unión Europea», Papeles FAES 153, Fundación FAES, febrero de 2014.

pesar de la homogeneización que había impuesto la etapa soviética, y de los esfuerzos por imponer la lengua ucraniana desde la independencia, existía una dualidad del uso de las lenguas, según ha explicado el profesor Simón José Suárez Cuadros, de la Universidad de Granada,¹⁴ lo que confirma una división social.

En términos políticos, esa bipolaridad se reflejó en los sucesivos presidentes y Gobiernos de Ucrania, que muchas veces intentaron un compromiso entre las diversas influencias. El primer presidente de Ucrania, Leonid Kravchuk, que firmó los tratados mencionados de 1991 con Boris Yeltsin y otros líderes, dio paso a Leonid Kuchma, quien fue presidente desde 1994 a 2004. En esta etapa, los ataques a la libertad de prensa y la mano dura del presidente propiciaron la llamada Revolución Naranja, que llevó al poder al prooccidental Víktor Yúshchenko, quien había sufrido un envenenamiento meses antes, pero pudo sobrevivir y llevar las riendas del país de enero de 2005 hasta febrero de 2010.

En esa etapa, otra figura política de relevancia, Yulia Timoshenko, también favorable al acercamiento a la UE y a la OTAN, actuó como primera ministra en diversas ocasiones. A comienzos de 2010 se produjo otro cambio de tendencia, pues se llevaron a cabo elecciones, que ganó el presidente Víktor Yanukóvich, de orientación distinta, quien se mantuvo en el poder hasta febrero de 2014, cuando huyó a Rusia. En esta última fase, las luchas políticas en Ucrania llevaron al juicio y encarcelamiento de Timoshenko en octubre de 2011. Tras el nuevo cambio de Gobierno, a mediados de 2014, esta líder pudo salir de prisión. Tales vaivenes políticos fueron extremos en Ucrania a lo largo de los últimos años tras la independencia, y en ellos se jugaba la orientación del Gobierno del país. Sin embargo, en 2014 este juego terminó cuando las protestas en Maidán llevaron a la toma del poder de los prooccidentales y la celebración de nuevas elecciones. Como respuesta, los prorrusos, apoyados implícitamente por Rusia, dejaron de jugar en el terreno político y pasaron a apostar por una división territorial de Ucrania, con consecuencias imprevisibles. En este sentido, el año 2014 marcó un cambio histórico para el país y para toda la región.

Una muestra muy visible de las tensiones desde la independencia fue el régimen jurídico de la base naval militar rusa en Crimea. En el caso de Sebastopol, en un primer momento Ucrania cedió territorio a Rusia para el funcionamiento de esa base naval a través de un tratado de 1997, que daba derechos a Rusia hasta 2017. Posteriormente, por medio de otro tratado firmado el 21 de abril de 2010, cuando Yanukóvich ya estaba en el poder, se permitió el uso del territorio para la base naval hasta 2042 a cambio de una rebaja del precio del gas proveniente de Rusia. Este último

¹⁴ SUÁREZ CUADROS, Simón José: «La situación lingüística actual de Ucrania», *Interlingüística* núm. 14, 2003, pp. 953-958.

tratado solo fue aprobado en el parlamento de Ucrania tras una fuerte polémica. Tras el referéndum celebrado en 2014, la anexión de Crimea a Rusia plantea una nueva situación territorial. El territorio de Crimea es disputado, lo que da lugar a incidentes, como la interrupción del suministro eléctrico a la península por parte de Ucrania a finales de 2014.

La reacción de la Unión Europea frente a la crisis de Ucrania fue firme y homogénea, y estuvo en consonancia con las medidas adoptadas también por Estados Unidos. Entre los miembros de la UE siempre hubo diferentes posiciones políticas con respecto a Rusia. No obstante, en 2014 esas posturas fueron matizadas y tratadas en el interior de las instituciones, porque las decisiones normativas y las declaraciones públicas siempre fueron coherentes.

Los Estados miembros de la Unión Europea no aceptaron la anexión de Crimea y criticaron los usos de la fuerza en las regiones del este de Ucrania. Pero el aspecto más destacable fueron las sanciones económicas y financieras impuestas a Rusia, que abrieron un nuevo escenario de relaciones entre la UE y su vecino del este, ya que es imposible predecir si esa deriva llevará a unas relaciones todavía más tensas en el futuro. En concreto, el 29 de julio se impusieron sanciones que se hicieron más exigentes el 12 de septiembre con la publicación, en el Diario Oficial de la Unión Europea, de la Decisión 2014/659/PESC y el Reglamento del Consejo de la UE 960/2014, con medidas restrictivas contra Rusia por su supuesta participación en la desestabilización de Ucrania.

Estas sanciones afectan a diversos sectores —como productos y tecnologías de doble uso, materiales militares, algunas tecnologías para extraer petróleo, sobre todo en aguas profundas— y a ciertos servicios financieros. Las restricciones a productos militares y de doble uso afectan a una serie de empresas recogidas en los anexos de esas disposiciones, que incluyen a fabricantes rusos tan conocidos como Kalashnikov y Sirius. Pero las sanciones que mayor efecto tuvieron fueron las referidas a las finanzas. La Unión Europea prohibió la compra, venta, negociación o intermediación de bonos, obligaciones, acciones o instrumentos financieros similares de entidades rusas, exceptuando los que tengan por objeto financiar importaciones o exportaciones no prohibidas de bienes y servicios no financieros entre la Unión Europea y Rusia.

Designar los destinatarios específicos de las sanciones es una técnica que intenta limitar su efecto indeseado. Como la profesora Clara Portela ha indicado, las sanciones con destinatario (*targeted sanctions*) de la Unión Europea han demostrado ser eficaces.¹⁵ No obstante, es inevitable que los efectos colaterales de las sanciones contra Rusia sean importan-

¹⁵ PORTELA, Clara: «The EU's use of «targeted» sanctions: evaluating effectiveness», CEPS Working Document núm. 391, Bruselas, marzo de 2014.

tes, sobre todo porque afectan a la economía rusa y a la población rusa en su conjunto. En el lado europeo, los países más afectados por las sanciones de uno y otro signo fueron los Estados ribereños del mar Báltico. Aunque el primer ministro ruso, Dimitri Medvédev, habló de efectos negativos de las sanciones y de las contramedidas rusas sobre la economía de la UE, cifrados en unos noventa mil millones de dólares, es evidente que los efectos sobre la economía rusa son mayores, sobre todo teniendo en cuenta la coincidencia en el tiempo de movimientos financieros internacionales, que evitaron los productos rusos, y de los bajos precios globales de los hidrocarburos.

En el Consejo Europeo de diciembre de 2014, los líderes europeos añadieron sanciones relativas a Crimea, al impedir inversiones en ese territorio y al prohibir escalas de cruceros turísticos en sus puertos. En este punto las posiciones parecían encastilladas. La UE insistía en que la anexión de Crimea a Rusia era inaceptable, mientras que las autoridades rusas respondían que la península era una «parte inalienable» de Rusia, insistiendo en el hecho de que a lo largo de la historia la región tuvo un vínculo estrecho con Moscú al suponer su salida natural al mar Negro. Con todo, el discurso de los europeos intentaba ser de búsqueda de conciliación. La Alta Representante Federica Mogherini dijo en diciembre que el presidente Putin «debería reflexionar seriamente sobre la necesidad de introducir un cambio radical en su actitud», mientras que la canciller alemana Angela Merkel declaró que el objetivo final es «la cooperación europea con Rusia, no contra Rusia», aunque se mostró invariable en la reclamación de la integridad territorial de Ucrania. Al mismo tiempo, en el Consejo de diciembre de 2014, la Unión Europea decidió una ayuda financiera para Ucrania.

Por lo que se refiere a la reacción de la OTAN ante la crisis, se basó en una fuerte condena de la actitud de Rusia, formulada principalmente en la cumbre de la Alianza en Gales que tuvo lugar en septiembre de ese año. El conflicto en Ucrania y la amenaza del uso de la fuerza armada por parte de Rusia, al considerar el Parlamento ruso una autorización del uso de la fuerza militar que luego fue retirada, generaron «una crisis de confianza muy importante entre la OTAN y Rusia», según señaló el embajador español Miguel Aguirre de Cárcer.¹⁶

La Alianza Atlántica decidió reforzar los vuelos de vigilancia de los AWACS y aumentar la policía aérea sobre los países bálticos para evitar violaciones del espacio aéreo e intimidaciones por parte de Rusia. Al mismo tiempo, el Consejo del Atlántico Norte aprobó un paquete de medidas para asegurar el despliegue marítimo y preparar ejercicios en las zonas orientales de la Alianza. En 2014 fue interesante constatar que el final

¹⁶ AGUIRRE DE CÁRCER, Miguel: «La OTAN y la crisis de Ucrania», Revista Española de Defensa, mayo de 2014, pp. 44-47.

de la operación ISAF en Afganistán, confirmado en la cumbre de la OTAN de septiembre, y que se verificó a finales de año, fue acompañado de una vuelta a la actualización de los planes de contingencia de la Alianza en el escenario europeo. Esto contrasta con la política seguida desde el fin de la Guerra Fría de promover el diálogo institucional entre la OTAN y Rusia, a pesar de desencuentros puntuales.

Algunos autores destacaron los perjuicios propios que causan las sanciones contra Rusia o las contramedidas que Rusia adoptó en 2014, que, por ejemplo, afectan a las exportaciones españolas de productos agrícolas.¹⁷ Sin embargo, parecen mucho más graves las posibles escaladas en los dos sentidos que pueden producirse, ya que podrían afectar a cuestiones más sensibles como la exportación de gas y petróleo. A finales de 2014 era evidente que tanto las sanciones europeas como los bajos precios en el mercado internacional del petróleo y del gas afectaban muy negativamente a Rusia. La bolsa de Moscú había descendido con fuerza, los bonos estatales rusos tenían que pagar intereses muy altos, situados en porcentajes de dos cifras, y el valor del rublo había caído. Todo ello había producido preocupación y protestas entre la población rusa, que el presidente Putin intentó acallar con medidas extraordinarias en diciembre de 2014, como el decreto de ayudas económicas para parte de la población.

Al mismo tiempo Rusia amenazaba con represalias contra los socios europeos y contra los países occidentales. La percepción al final del año era que Rusia se encontraba en una posición de debilidad, aunque el potencial de posibles medidas en el campo energético siempre existía. Al mismo tiempo, ciertas maniobras militares de Rusia en algunos puntos de sus fronteras eran preocupantes. En estas circunstancias, calmar el juego y discutir en una mesa de negociaciones parecían las opciones más razonables para Rusia y para los socios europeos y occidentales, ya que los riesgos de una escalada siempre son incalculables. Nadie pensaba volver a una guerra fría. Evidentemente, un conflicto de esas dimensiones está fuera de lugar en el mundo del siglo xxi. Pero un conflicto armado local o una guerra energética podrían producir consecuencias muy indeseables sobre el comercio, las comunicaciones o la economía globales, que no interesan a la Unión Europea ni a sus países miembros.

Conclusión

El año 2014 fue importante para la acción exterior de la Unión Europea por diversas razones. En primer lugar, el cambio de Alta Representante para la PESG permitió una evaluación de la trayectoria de Catherine Ashton. Diversos observadores señalaron que, desde su nombramiento en

¹⁷ FERRERO TURRIÓN, Ruth: «¿Quién gana y quién pierde con las sanciones rusas?», comentario del Real Instituto Elcano 57/2014, Madrid, septiembre de 2014.

2010, el logro más importante de la primera autoridad de la diplomacia europea desde el Tratado de Lisboa fue la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior completo y eficaz. Este trabajo de administración interna fue llevado a cabo satisfactoriamente, pues al final de su mandato el organigrama estaba completo, integrando personal de los Estados miembros, de la Comisión y del Consejo, y asegurando una presencia exterior de la UE en todo el mundo. Además, por lo que respecta a cuestiones de contenido, *lady Ashton* había conseguido mediar para un acuerdo entre Serbia y Kosovo, y había actuado también en la fase final de las negociaciones con Irán que habían dado lugar a un acuerdo sobre su programa nuclear en Ginebra en noviembre de 2013. En cambio, se criticó que Ashton había prestado poca atención al Mediterráneo y al mundo árabe, que habían vivido numerosas crisis durante su mandato, y que no había mostrado una sensibilidad especial hacia cuestiones militares y de defensa.

Con el nombramiento de una nueva Comisión presidida por Jean-Claude Juncker, también se produjo la designación de la italiana Federica Mogherini como nueva Alta Representante para la política exterior, de seguridad y de defensa de la UE, en su puesto desde el 1 de noviembre de 2014. La elección para el cargo de esta joven política italiana produjo cierta sorpresa porque en su carrera no se verificaba una larga experiencia internacional. En todo caso, los primeros pasos de Mogherini revelaron gran capacidad de acción. Como demostró claramente Javier Solana en sus años de mandato, las cualidades más necesarias del Alto Representante son una disposición a crear consensos entre los Estados europeos, así como un instinto político que permita dar relevancia y visibilidad al cargo, lo que es útil al tratar con socios estratégicos de la Unión, y esto solo se apreciará con el tiempo.

La acción exterior de la UE a lo largo de 2014 fue muy variada, incluyendo la primera visita del presidente Barack Obama a Bruselas para la cumbre Estados Unidos-UE en marzo o la cuarta cumbre Unión Europea-África, que trató de la seguridad en el continente y de la inmigración. Sin embargo, dos regiones vecinas dominaron esa acción exterior: al este, Ucrania, que vivió una grave crisis amenazando la partición del país, y al sur, los numerosos puntos de conflicto en el Mediterráneo y en el mundo árabe, que dieron lugar a violencia extrema en el verano de 2014.

La percepción generalizada es que la Unión Europea se concentró más en los problemas del este que en los del sur. Esto es hasta cierto punto lógico porque el conflicto civil en Ucrania era la más grave manifestación bélica en el continente europeo desde las guerras de los Balcanes, en la década de los noventa. Pero la UE debería tener capacidad suficiente para mostrar una presencia política en las crisis que se producen en su vecindario mediterráneo y ejercer una influencia pacificadora en esos escenarios. En 2014 se vivieron conflictos en Gaza, en Libia y en el espacio

entre Irak y Siria con presencia del llamado Estado Islámico, y los europeos no dieron la impresión de tener ideas claras sobre cómo afrontar esos conflictos.

Por el contrario, la Unión Europea fue capaz de contribuir al mantenimiento de la paz en otros escenarios, sobre todo a través de operaciones civiles y militares en situaciones posconflicto o en conflictos en vías de solución. Las misiones de la Unión Europea fueron, una vez más, en 2014 la manifestación más visible de la Política Común de Seguridad y Defensa. Resultaron exitosas en algunos casos, como la operación EUNAVFOR Atalanta, que ha servido, junto a otros factores, para reducir sustancialmente la piratería en el océano Índico.

La UE mantuvo en 2014 diecisiete misiones de diverso cuño, desde la vigilancia fronteriza al reforzamiento del estado de derecho, a la reforma del sector de seguridad, a las operaciones militares de mantenimiento de la paz más tradicionales. España participó en la mayor parte de esas misiones de la Unión. Además, las modalidades de participación de España en operaciones en el extranjero fueron muy variadas, ya que forma parte de fuerzas lideradas por Naciones Unidas, por la OTAN, por la Unión Europea, o también puede configurar misiones propias en colaboración con otras operaciones. Así, la misión española ALFA MIKE en Senegal tiene como fin ayudar en la logística de la operación EUTM Mali, donde participan asimismo efectivos españoles, y ALFA CHARLIE en Gabón colabora con la misión de la Unión Europea EUFOR República Centroafricana.

En 2014, las fuerzas españolas más numerosas desplegadas en el exterior se encontraban en la operación de Naciones Unidas FINUL II en el sur de Líbano, superando a las que participaban en la misión ISAF de la Alianza Atlántica en Afganistán, esta última destinada a ser clausurada. La presencia española en diversas operaciones de fines variados, y en escenarios muy distintos, muestra una gran capacidad de nuestro personal civil y militar, un gran esfuerzo a pesar de los medios limitados, y confirma el compromiso español con nuestros socios para el mantenimiento de la paz en el mundo.

En fin, la acción exterior de la Unión Europea fue puesta a prueba por la crisis más grave sobre suelo europeo ocurrida en 2014: el conflicto interno en Ucrania. Desde su independencia en 1991, los Gobiernos de Ucrania habían basculado entre posiciones prooccidentales favorables a un acercamiento a la UE y la OTAN y posiciones prorrusas. De hecho, la sociedad ucraniana está dividida, y la parte más oriental, en la orilla izquierda del Dnieper, así como Crimea, han tenido siempre fuertes relaciones con Rusia.

El difícil equilibrio político de un «país bipolar», como lo llamó Pilar Bonet, se rompió en febrero de 2014, cuando los disturbios en Kiev llevaron al presidente Víktor Yanukóvich a refugiarse en Rusia, lo que condujo a un

referéndum en Crimea para la anexión a Rusia y una toma del poder de los separatistas en las provincias de Donetsk y Lugansk. Los sucesivos cambios de Gobierno en Ucrania dieron paso en 2014 a un conflicto civil con un control territorial dividido que supone un riesgo de partición del país. Tanto la Unión Europea como Estados Unidos condenaron la anexión de Crimea y el uso de la fuerza, y entendieron que Rusia estaba desestabilizando Ucrania, por lo que decretaron sanciones económicas contra Rusia.

A finales de 2014 era muy difícil prever la evolución futura del conflicto. Las posiciones parecían enrocadas entre los aliados occidentales —que mantenían que la integridad territorial de Ucrania, según quedó definido su territorio en el momento de la independencia sobre la base de la anterior república soviética, debía respetarse— y Rusia, que afirmaba que Crimea había sido parte de su territorio durante siglos y que la voluntad de las regiones del este debía ser respetada. Estas posiciones en apariencia irreconciliables auguraban un largo desarrollo del conflicto. También en suelo europeo, las crisis de los Balcanes de la década de 1990 necesitaron largo tiempo y muchos esfuerzos para superarse. Es muy probable que también necesitemos muchos años para resolver el conflicto de Ucrania. Junto al *impasse* territorial, a finales de 2014 las sanciones europeas y norteamericanas estaban teniendo efectos negativos sobre la economía rusa, y por su lado Rusia amenazaba con acciones más graves en el campo de la energía o en el terreno militar. En estas circunstancias, la escalada de la controversia parecía la peor opción, por las consecuencias imprevisibles sobre el comercio y las comunicaciones mundiales. El curso de acción más razonable sería sentarse en la mesa de negociaciones y que todas las partes estuvieran dispuestas a comprender a la parte contraria y a ceder si es necesario. Los buenos acuerdos son aquellos en los que todas las partes dan algo para recibir algo mejor a cambio en beneficio de todos.

Oriente Medio, Oriente Próximo y el Norte de África: epicentro de incertidumbres

Carlos Echeverría Jesús

Capítulo segundo

Resumen

Los ecos de las revueltas árabes iniciadas en el otoño de 2011 aún resuenan en la región MENA, transformada desde entonces en términos de seguridad. A las guerras abiertas en Libia y Siria se añade la desestabilización generada por una y otra en sus entornos inmediatos. En Egipto se intenta recuperar la normalidad política y de seguridad, pero la amenaza terrorista se ha visto sobredimensionada. El conflicto israelo-palestino vivía en el verano de 2014 una nueva página de enfrentamiento bélico en la Franja de Gaza, librado entre Israel y Hamás y con un alto coste en vidas y en daños materiales. El sobredimensionamiento de la amenaza yihadista en Siria ha desbordado en Irak, con el actor Estado Islámico/Daesh como su principal protagonista, enormemente letal y con capacidad de reclutar en toda la región MENA. Dicho redimensionamiento del conflicto en Siria e Irak hace aún más compleja la situación en la región, donde Irán por un lado y algunos países del Consejo de Cooperación del Golfo por otro, agudizan sus diferencias, gravitando sobre todo ello la perduración de unas negociaciones entre Irán y la comunidad internacional sobre su programa nuclear plagadas aún de dificultades. El multilateralismo está en crisis en la región, en lo que respecta a la continuación del proceso de paz para Oriente Medio y a la cooperación euromediterránea. Las dificultades para resolver conflictos como el sirio o el libio, conformar una coalición sólida y eficaz para combatir al

El/Daesh o resolver definitivamente la cuestión del programa nuclear iraní lo atestiguan. En el vecindario meridional, la franja del Sahel sigue inestable, con conflictos no resueltos como el de Mali y con la perduración de la amenaza yihadista protagonizada por varios grupos, entre los que destaca también el peligroso redimensionamiento de Boko Haram, en el norte de Nigeria, pero irradiando también hacia países terceros.

Palabras clave

Al Qaeda en las Tierras del Magreb Islámico; Ansar Al Sharía; Consejo de Cooperación del Golfo; Estado Islámico/Daesh; Hamás; Hizbulah; Iniciativa 5+5 Defensa; Irak; Libia; Liga Árabe; Magreb; multilateralismo; revueltas árabes; Sahel; terrorismo yihadista; UE.

Abstract

The effects of the process of Arab revolts initiated in Autumn 2010 are already present in the MENA region, fully transformed in security terms. Wars in Libya and Syria are direct results of that process, spreading instability in their neighboring countries and regions. Egypt is trying to regain stability and political normalization, but terrorism is increasing. The Palestinian&Israeli conflict suffered a new phase of open war, in Summer 2014 in the Gaza Strip, confronting Israeli forces and HAMAS and provoking huge human and material damages. The Jihadist threat based in Syria has expanded to Iraq through the Islamic State/Daesh as its mean instrument. This group is practicing massive killing and continues to recruit across the MENA region. The aggravated conflict in Syria and Iraq is dramatically affecting the region in broad, with Iran on one side and the Gulf Cooperation Council countries on the other deepening their grievances. Negotiation between Iran and the International Community on nuclear issues remains plenty of political and strategic obstacles. Multilateralism is blocked in the MENA region, from the Middle East Peace Process to the Euro-Mediterranean Cooperation framework, to be added to the obstacles affecting the implementation of an international coalition against the IS/Daesh, the resolution of the Libyan and Syrian conflicts, and the follow-up of the negotiations on the Iranian nuclear programme. The MENA's southern neighborhood, in the Sahel Strip, continues to be plenty of problems and tensions as well. The Malian conflict remains unresolved and Boko Haram as an additional Jihadist actor is also spreading through national boundaries becoming a regional threat.

Key Words

Al Qaida in the Lands of the Islamic Maghreb; Ansar Al Sharia; Arab League; Arab revolts; EU; Gulf Cooperation Council; HAMAS; Hizbollah; Iraq; Islamic State/Daesh; Libya; Maghreb; multilateralism; Sahel; Jihadist terrorism; 5+5 Initiative on Defense.

Introducción

A los cuatro años del estallido de las revueltas árabes —siendo las primeras las producidas en el Sáhara Occidental entre octubre y noviembre de 2010 y en Túnez en diciembre del mismo año—, este proceso largo y tortuoso ha seguido afectando en términos de desestabilización en 2014, y previsiblemente lo seguirá haciendo en el año 2015, a la región MENA (siglas de Middle East and North Africa), analizada en el presente capítulo.

Con su epicentro de desestabilización aguda en los escenarios de Libia y de Siria, en lo que a cada una de las dos subregiones (norte de África y Oriente Próximo/Medio) respecta, la inestabilidad sigue irradiando a escenarios inmediatamente vecinos como es la franja del Sahel, en el vecindario meridional inmediato del norte de África, o países como Irak o Líbano desde Siria, y ello se añade a la propia evolución, también en negativo, de un conflicto israelo-palestino que ha visto cómo en 2014 se producía tanto un nuevo choque armado entre Israel y el Movimiento de Resistencia Islámico palestino (más conocido por su acrónimo HAMAS), en la convulsa Franja de Gaza, como un agravamiento de la situación en Cisjordania reflejado en violencia en Jerusalén y Tel Aviv, entre otros escenarios, y en el consiguiente incremento de la tensión entre los Gobiernos de Israel y de la Autoridad Nacional Palestina (ANP).

Todo ello ha provocado que perdure el bloqueo en lo que a la aplicación de veteranas iniciativas multilaterales en la región respecta, desde el proceso de paz para Oriente Medio reconvertido en el Cuarteto de Madrid desde 2003, hasta la Unión por el Mediterráneo (UpM) como sucesora del Proceso de Barcelona desde 2008, pasando por el Diálogo Mediterráneo de la OTAN ampliado con la Iniciativa de Estambul desde 2005. Como viene ocurriendo tradicionalmente en una región siempre compleja en términos político-diplomáticos, económicos y de seguridad, el bloqueo del multilateralismo se sufre por la revitalización de los contactos bilaterales y por la concentración de esfuerzos en marcos menos ambiciosos por ser subregionales, destacándose entre estos últimos la Iniciativa 5+5 en sus diversas dimensiones, particularmente la de «Defensa» presidida por España a lo largo de 2014.¹

¹ En el año que se cumplía la primera década de existencia de esta iniciativa en su dimensión «Defensa», la presidencia española de la misma a lo largo de 2014, liderada por el ministro Pedro Morenés, permitía avanzar en sus diversos ámbitos, y ello a pesar de las circunstancias, desfavorables por la inestabilidad en algunos de los Estados magrebíes participantes. Sobre el menú de trabajo que se desarrolla en la dimensión «Defensa», véase nuestro análisis ECHEVERRÍA JESÚS, C.: La Iniciativa 5+5 Defensa sobrevive a las revueltas árabes en 2011, monografía de Seguridad y Defensa en el Mediterráneo (informe SEDMED núm. 3, enero de 2012, en www.sedmed.org). Sobre la conclusión de la presidencia española, con la reunión ministerial de Granada el 11 de diciembre, LÁZARO, Fernando: «Acoso al yihadismo en el Mediterráneo», *El Mundo*, 12 de diciembre de 2014, p. 15.

En lo que a Argelia y a Marruecos respecta, si bien es cierto que consiguieron eludir los efectos más destabilizadores de las revueltas árabes —aun cuando en ambos Estados hubo conatos de las mismas, iniciados respectivamente a principios de enero y el 20 de febrero de 2011—, los dos viven sumidos en la crisis en sus relaciones bilaterales que arrastran desde antiguo. El conflicto no resuelto del Sáhara Occidental parece y seguirá pareciendo la razón última de dicha tensión bilateral argelino-marroquí, y si bien el estatuto definitivo del territorio de la excolonia española sigue sin definirse, también es cierto que ha habido y hay otros motivos para explicar la tensión entre Argel y Rabat.



Figura 1: Mapa de la región MENA. Fuente: Elaboración propia

Continuación y agravamiento de conflictos internos con consecuencias de destabilización regional

La evolución de la guerra en Siria y en Libia, los desafíos de seguridad que el Sahel sigue planteando con consecuencias para la subregión del Mediterráneo occidental, la inestabilidad en Egipto o en Yemen, el conflicto israelo-palestino o las complejas negociaciones entre el Grupo 5+1 y la República Islámica de Irán en torno al programa nuclear de esta última son los principales hitos a tratar en lo que respecta al año 2014, desafíos que todo permite indicar que continuarán en el futuro inmediato.

Escenarios de guerra en términos clásicos: Libia, Siria y la Franja de Gaza

Partimos de los escenarios más dramáticos que podemos inventariar en la región MENA, pues han contribuido y contribuyen a agravar aún más tensiones y contradicciones que también afectan a otros actores. Estos

conflictos han servido para agudizar tensiones a través de la injerencia cada vez mayor de actores regionales y foráneos; dos de ellos permanecen como conflictos abiertos y el tercero —el que ha enfrentado a Israel con Hamás en el verano de 2014— se ha visto cerrado por un endeble acuerdo de alto el fuego que la experiencia de las otras dos guerras hasta ahora acumuladas en años recientes nos permite concluir que será de duración limitada.

Libia: caos político, erial en términos de seguridad y su influencia en el entorno inmediato

Con dos Gobiernos y enfrentamientos entre grupos y milicias varias que se extienden a diversas poblaciones del este, del oeste y del sur de Libia, este país magrebí llega exhausto a los casi cuatro años del estallido de las revueltas en su suelo el 15 de febrero de 2011. La guerra civil iniciada ya en la primera semana de revueltas se dio formalmente por terminada tras el linchamiento del coronel Muammar El Gadaffi, el 20 de octubre de 2011; sin embargo, el conflicto ha perdurado en el país magrebí hasta la actualidad, pues las revueltas no hicieron sino liberar fuerzas y alimentar contradicciones varias que afectan a una compleja sociedad como es la libia. Las cifras hechas públicas en octubre de 2014 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ilustran sobre el caos reinante en la actualidad: 287.000 desplazados de 29 ciudades libias, 100.000 de ellos en tan solo tres semanas, y las costas libias siendo el punto de partida para buena parte de los 165.000 inmigrantes llegados a suelo europeo en los nueve primeros meses de 2014.² Los enfrentamientos entre milicias y grupos varios se arrastran hasta el momento mismo de cerrar este capítulo en diciembre de 2014, con una progresiva definición de bandos, dos, aunque nunca definitiva por la proliferación de actores varios en liza unos contra otros, incluso dentro de cada uno de esos bandos marcados a fines de 2014 por los dos Gobiernos existentes: el de Abdullah Al Thani, que contaría con el reconocimiento internacional al haber salido de las últimas elecciones generales, celebradas en el verano de este año, y el apoyado por diversas milicias islamistas y que conserva en su poder la capital del país, Trípoli.³

² CASQUEIRO, Javier: «Ban Ki-moon llega a una Libia en pleno caos político y humanitario», El País, 11 de octubre de 2014. Sobre las revueltas en Libia y el proceso acelerado de deterioro de la seguridad que se inicia entonces y que dura hasta hoy, véanse algunos de nuestros estudios en ECHEVERRÍA JESÚS, C.: «Revueltas, guerra civil tribal e intervención militar extranjera en Libia», Anuario Español de Derecho Internacional, núm. 27, Pamplona: Universidad de Navarra, 2011, pp. 185-201; y El descenso hacia el caos en Libia, documento de opinión del IEEE 54/2014, 15 de mayo de 2014, pp. 1-9.

³ La milicia o las milicias islamistas querían tomar a mediados de diciembre de 2014 el puerto de Es Sider —la principal terminal de exportación de crudo—, situado en el golfo de Sirte, y se enfrentaban a las milicias leales a Al Thani y a su Gobierno refugiado

En cuanto a la influencia de la inestabilidad libia en el vecindario inmediato, esta ha sido evidente en su frontera sur y suroeste, proyectándola hacia el Sahel, aunque también hacia el este (Egipto) y hacia el oeste (Túnez y Argelia). Con respecto a Túnez, hay quien considera que los recientes avances electorales —en octubre (elecciones generales) y en noviembre y diciembre (con la primera y la segunda vueltas de las elecciones presidenciales)— permiten consolidar la Revolución de los Jazmines, pero en realidad elementos de inestabilidad aún perduran y la vecindad inmediata de Libia es altamente desestabilizadora.⁴

El contagio del Estado Islámico (EI, aunque es más conocido por sus siglas en árabe DAESH), con la proclamación de su califato a principios del verano de 2014, se ha hecho evidente en Libia, país cuyos yihadistas alimentan desde antiguo —de hecho, desde el estallido mismo de las revueltas en Siria en marzo de 2011— el activismo letal en suelo sirio en la lucha contra el régimen de Bashar El Assad. Así, la ciudad de Derna, de 75.000 habitantes y situada en la oriental Cirenaica, juraba lealtad al grupo de Abu Bakr Al Bagdadi el 7 de octubre de 2014.⁵

Por otro lado, la desestabilización de Libia es tal que la guerra en su territorio afecta, sobre todo, a algunos países árabes: Egipto y los Emiratos Árabes Unidos (EAU), por un lado, y Qatar, por otro, tienen visibilidad en el conflicto libio, bien de forma directa, bien por actores interpuestos; los primeros, apoyando al régimen de Al Thani, y el segundo, a los actores islamistas y en particular a los Hermanos Musulmanes libios.⁶ Libia ha tenido entre cinco y seis Gobiernos desde 2011, y en el otoño de 2014 había dos de facto: uno en Trípoli, de perfil islamista, que no quiere reconocer los resultados de las últimas elecciones generales, celebradas el 26 de julio de 2014, y otro en Tobruk, que es el que la comunidad internacional reconoce. Cazas de los EAU despegando desde Egipto han bombardeado

en la ciudad de Tobruk. Los combates eran entonces fuertes en dicha terminal portuaria, pero tenían un segundo gran frente en la región fronteriza con Túnez, proyectando inestabilidad al vecino magrebí, sumido entonces en un delicado proceso electoral. Véase «Libye: Des milices se disputent le port d'Es Sider», *El Watan*, 15 de diciembre de 2014.

⁴ «África del Norte. Entre el antiguo y el nuevo régimen», informe semanal de Política Exterior (en adelante, ISPE) núm. 913, 10 de noviembre de 2014, p. 6; y MENESES, Rosa: «Túnez. Droga, armas y yihad», *El Mundo*, 28 de octubre de 2014, p. 24. En diciembre se celebraba en Túnez, según lo previsto, la segunda vuelta de las presidenciales, pero al país le queda aún por delante tensión en la política, dificultades económicas y un agudo desafío en la dimensión seguridad ante el redimensionamiento del actor islamista. Véase SELLAMI, Mourad: «Formation du nouveau gouvernement en Tunisie. Un casse-tête dénommé Ennahdha», *El Watan*, 14 de diciembre de 2014.

⁵ CEMBRERO, Ignacio: «Derna, la primera ciudad de Libia en jurar lealtad al Estado Islámico», *El Mundo*, 7 de octubre de 2014.

⁶ «África del Norte. La guerra libia se panarabiza», ISPE núm. 910, 20 de octubre de 2014, pp. 1-2.

en el otoño de 2014, y en varias ocasiones, posiciones de milicias leales al primero de los dos Gobiernos, que está apoyado, entre otros actores foráneos, por Qatar. Aunque las líneas definidoras de uno y otro bando no son del todo claras, la participación de algunos países árabes en el conflicto se hará más evidente ante la incapacidad de la comunidad internacional, y en particular de Occidente, para contribuir a la resolución del conflicto.

La guerra en Siria y sus consecuencias regionales

Los enfrentamientos en suelo sirio siguen siendo muy cruentos, provocando múltiples bajas y agudizando movimientos de población que se hacen cada vez más insoportables, tanto en términos de desplazados internos como de refugiados en países terceros. Algunos países vecinos son los más afectados: de los tres millones ya de refugiados o que intentan adquirir dicho estatuto, dos se encuentran en Turquía y uno en Líbano. En el interior de Siria se contabilizan, al menos, tres millones de desplazados.

Del abanico de grupos que protagonizan la oposición armada al régimen de Bashar El Assad, siguen siendo los islamistas más o menos radicalizados los actores más relevantes. Los más radicalizados tomaron ya en marzo de 2013 la ciudad septentrional de Raqqa, y allí establecieron hasta hoy el embrión de territorio dominado por los yihadistas salafistas del Estado Islámico de Irak y del Levante —el EIL (Sham, en árabe), que luego derivó en el EI y/o en el Daesh—, desde el que pretenden expandirse sin control, habiéndose permitido incluso proclamar el califato en junio de 2014. Raqqa es la sexta ciudad en orden de importancia de la muy urbanizada Siria, y contaba antes de la guerra con 400.000 habitantes.

En la segunda mitad de 2014, los efectos de la guerra en Siria han tenido nefastas consecuencias en Irak, con la toma de la ciudad de Mosul, la segunda del país con sus dos millones de habitantes, por unos terroristas del EIL que tenían además la osadía de proclamar el susodicho califato y de autocalificarse pomposamente de Estado Islámico.⁷ La ofensiva de este grupo, para algunos ya más un actor insurgente que un grupo terrorista en términos clásicos —aunque bien es verdad que sigue guardando su idiosincrasia claramente terrorista en muchas de sus dimensiones—, ha ido provocando que diversos actores hayan ido formando una coa-

⁷ «Oriente Próximo. El EI, un hueso duro de roer», ISPE núm. 914, 17 de noviembre de 2014, p. 6. Sobre el maximalismo del grupo y de su líder Abu Bakr Al Bagdadi, autoproclamado «Califa Ibrahim», véase CARRIÓN, Francisco: «Haced que la yihad llegue a todo el mundo», *El Mundo*, 14 de noviembre de 2014, p. 25. El EIL ya se había hecho fuerte a principios de 2014 en la provincia iraquí de Al Anbar, en enero de 2014, tomando Faluya. Véase «El Ejército iraquí bombardea Faluya y mata a 55 yihadistas», *Diario de Navarra*, 5 de enero de 2014, p. 7.

lición cuyas dificultades para cristalizar como tal ponen de manifiesto cuán difícil es formar tal tipo de herramientas en la región.⁸

Otro escenario dantesco de enfrentamientos ha venido siendo — y así termina el año 2014 — la ciudad siria de Kobane, situada en la región de mayoría kurda del país y junto a la frontera con Turquía. De sus 70.000 habitantes, la mayoría huyó a suelo turco cuando los terroristas del EI comenzaron a asediarla y a tomar algunos de sus barrios. El perfil kurdo de la ciudad y de sus habitantes ha venido ralentizando cualquier posible respuesta por parte de Turquía, país gobernando desde 2002 por los islamistas del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP, en sus siglas en turco), que consideran más amenaza a los kurdos del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK, también en sus siglas en turco), y a sus alianzas reales o potenciales con actores kurdos de los países limítrofes, que a los sanguinarios miembros del Daesh.⁹ Cabe destacar, al igual que ocurre con el palestino Hamás, que el PKK está considerado grupo terrorista tanto por los Estados Unidos como por la Unión Europea (UE).¹⁰ Así mismo, esta última ha incluido, en julio de 2014, en su lista de grupos terroristas al ala militar del Partido de Dios libanés, Hizbulah, otro actor no estatal regional cada vez más involucrado en el conflicto regional, re-dinamizado por las sangrientas revueltas en Siria que degeneraron en guerra civil y desbordaron a través de diversas fronteras estatales.

El solapamiento entre el conflicto interno sirio, la intervención de diversos actores a favor de uno u otro bando, el desbordamiento de la guerra ante el reforzamiento del EI/Daesh y la necesidad de utilizar a actores —como las diversas milicias kurdas, las también milicias shiíes o incluso grupos armados de origen tribal suníes— para enfrentarse sobre el terreno a los yihadistas está alimentando escenarios cargados de contradicciones.¹¹ El Estado iraquí no acaba de arrancar en términos de proyecto político y

⁸ «Coalición contra la barbarie terrorista», ISPE núm. 903, 1 de septiembre de 2014, p. 5. Sobre el EIL y los demás grupos islamistas de la oposición armada al régimen de Damasco, y sobre los diversos actores armados que intervienen en la región contra el Daesh, véanse nuestros dos análisis publicados a mediados de 2014, en ECHEVERRÍA JESÚS, C.: «Grupos terroristas operando en Siria», documento de investigación del IEEE 04/2014, pp. 1-14, junio de 2014, y «El Estado Islámico (EI) como grupo terrorista yihadista salafista y otros grupos armados violentos actuando hoy en Irak», documento de investigación del IEEE 06/2014, pp. 1-15, septiembre de 2014, ambos en www.ceseden.es.

⁹ «Turquía ajusta cuentas con los kurdos», ISPE núm. 910, 20 de octubre de 2014, p. 3.

¹⁰ En el momento de redactar la última versión de este capítulo, el Tribunal de Justicia de la UE sorprendió con su sentencia de 17 de diciembre obligando al Consejo a retirar a Hamás de la lista de grupos terroristas de la Unión alegando defectos de forma en el momento de haber incluido en la misma a dicho grupo palestino. Hamás había recurrido dicha decisión en su momento, y la sentencia del órgano judicial de la UE abre un nuevo escenario, todo ello en un momento particularmente delicado en la región.

¹¹ «Oriente Próximo. El “gran Kurdistán” avanza sin prisas», ISPE núm. 915, 24 de noviembre de 2004, p. 6.

de seguridad viable, y de ahí que haya sido necesario poner en pie una compleja coalición *ad hoc* para combatir al Daesh.¹² A las milicias shiíes varias, reactivadas ahora para luchar contra el empuje del Daesh, y a las también varias milicias kurdas, se añaden sobre el terreno las milicias suníes: el viceprimer ministro iraquí y líder del bloque suní Al Arabiya, Saleh Al Mutlaq, propugnaba incluso reincorporar a filas a los soldados de las Fuerzas Armadas de Sadam Huseín como única fórmula para derrotar a la sobredimensionada amenaza.¹³

En cuanto a Turquía, nada le preocupa más que la posibilidad, cada vez más evidente, de que los kurdos puedan estar entre los ganadores inmediatos —a añadir a la República Islámica de Irán— del proceso de deterioro actual.¹⁴

El redimensionamiento del conflicto intramusulmán entre los ortodoxos suníes y los heterodoxos shiíes que la guerra siria ha provocado ha tenido y tiene también en Líbano, como en Irak, uno de sus escenarios privilegiados. Ello ha sido visible en enfrentamientos entre grupos, pero también en una acción terrorista emblemática como fue el doble atentado suicida contra la embajada de Irán en Beirut el 19 de noviembre de 2013, que provocó veintitrés muertos. Dicho atentado se añadía a otros dos también sufridos por la comunidad shií beirutí, en julio y agosto del mismo año. El atentado contra la embajada iraní fue reivindicado por las Brigadas Abdallah Azzam, lideradas por el saudí Majid Al Majid, quien falleciera por un fallo renal en un hospital militar beirutí el 4 de enero de 2014.¹⁵

La Franja de Gaza: interminable escenario de guerra

Siendo el rincón del mundo con mayor concentración humana, cifrada en la segunda mitad de 2014 en más de 1,8 millones de habitantes, la Franja de Gaza está, lamentablemente, en manos del grupo terrorista Hamás desde que este se lo arrebatara a la ANP, allá por el verano de 2007, y todo ello tan solo dos años después de que Israel evacuara de colonos y de militares el territorio en el verano de 2005.

¹² CARRIÓN, F.: «Purga en el ejército iraquí», *El Mundo*, 15 de noviembre de 2014, pp. 22-23.

¹³ Véase la entrevista a Saleh Al Mutlaq en «Jamás habrá paz en Irak si no se disuelven las milicias shiíes», *El Mundo*, 22 de noviembre de 2014, p. 24.

¹⁴ HURTADO, Lluís Miquel: «Los kurdos desatan su ira contra Erdogan», *El Mundo*, 8 de octubre de 2014, pp. 20-21, y CARRIÓN, F.: «Los kurdos acarician su sueño», *El Mundo*, 20 de junio de 2014, p. 64.

¹⁵ Sobre el atentado, véase «Liban: 23 morts dans un double attentat contre l'ambassade d'Iran à Beyrouth», *El Watan*, 19 de noviembre de 2013. Al Majid había colaborado ya con Fatah Al Islam en 2007, durante el enfrentamiento entre este grupo yihadista y el Ejército libanés en el campo de refugiados palestino de Nahar Al Bareh, y fundó su grupo terrorista en 2009 actuando en y desde Líbano; véase «Muere el líder del brazo de Al Qaeda en Líbano», en *Diario de Navarra*, 5 de enero de 2014, p. 7.

Hamás ha hecho su ley en la Franja, limpiándola de representantes de la ANP y, en consecuencia, de rivales de Al Fatah, y convirtiéndola en un feudo islamista cada vez más armado y más afectado por todo tipo de actividades irregulares a través de una compleja red de túneles que durante años la ha conectado con Egipto. Su reforzamiento le ha permitido mantener sangrientos enfrentamientos armados directos con Israel, en 2008-2009, 2012 y ahora en 2014, que teniendo como campo de batalla la superpoblada Franja han tenido un enorme coste en vidas de civiles.¹⁶ Al susodicho reforzamiento de Hamás han contribuido tanto las actividades de contrabando a través de túneles bajo la localidad de Rafah y la frontera con Egipto, o también a través de las costas mediterráneas, como el aprovechamiento de las ayudas recibidas de fuentes oficiales y privadas de diversos países árabes o no árabes (particularmente de Irán).

El año en el que el poder estuvo en el vecino Egipto en manos de los Hermanos Musulmanes del presidente Mohamed Mursi —Hamás no es sino el ramal palestino de la Hermandad, que también tiene ramificaciones en Jordania, en Túnez y en Argelia, entre otros—, tales flujos entre Gaza y el convulso territorio egipcio de la península del Sinaí se intensificaron, incluyéndose el de armas que procedían de orígenes variados que incluían a la lejana Libia.

Todo ello, unido a la generosa ayuda militar iraní y siria durante años, ha reforzado militarmente a Hamás, y aunque las crecientes tensiones entre suníes y shiíes alimentadas por la guerra en Siria han enfriado durante algún tiempo las relaciones entre el movimiento palestino y sus antiguos apoyos de Damasco y Teherán, lo cierto es que para hacer frente a Israel muchas de estas contradicciones se superan y se seguirán superando en pragmáticos marcos *ad hoc*.

Por de pronto, la Franja de Gaza volvía a ser el pasado verano, como ocurría anteriormente tras cada una de las otras dos guerras que Hamás e Israel han librado, objetivo de aproximaciones multilaterales en términos de reconstrucción. Tras el secuestro el 2 de junio de 2014, y su posterior asesinato, de tres adolescente israelíes por terroristas de Hamás, comenzaba una nueva escalada en el enfrentamiento entre ambas partes que llevaría al lanzamiento por Israel de la Operación Margen Protector en la Franja, con incursiones aéreas y terrestres para destruir la red de túneles que permite a Hamás infiltrarse en Israel, así como su mejorado y ampliado armamento.¹⁷ La guerra ha provocado enormes costes huma-

¹⁶ GÓMEZ, Juan: «Hamás amplía el alcance de sus cohetes hasta el norte de Israel», El País, 10 de julio de 2014, p. 4.

¹⁷ Sobre la guerra, véanse FUENTE COBO, Ignacio: «Los planes de Netanyahu», El Mundo, 16 de julio de 2014, p. 22, y EMERGUI, Sal: «Israel declara la guerra a los túneles del terror», El Mundo, 20 de julio de 2014, p. 33; y sobre la posguerra, véase «Oriente Próximo. Gestos simbólicos en Gaza», ISPE núm. 911, 27 de octubre de 2014, p. 6.

nos y materiales en la Franja que, tras su finalización con el susodicho alto el fuego, obliga ahora a tratar de poner en pie, de nuevo, un esfuerzo internacional en términos de reconstrucción.

Los desafíos del Sahel para la región tratada

El Sahel, y particularmente el Sahel occidental, que agrupa a los cinco Estados involucrados en el G-5 Sahel, creado como organización internacional subregional en febrero de 2014 (Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania y Níger), sigue sufriendo las consecuencias de la desestabilización generada por las revueltas árabes en escenarios norteafricanos y, particularmente, por las sufridas en Libia.

El derrocamiento de Gadafi en Libia provocó la desmovilización de muchos de sus fieles, incluyendo entre estos a elementos tuaregs malienses que regresaron a su país fuertemente armados y dinamizados para retomar el combate en Mali, donde iban a protagonizar desde enero de 2012 la ya cuarta gran rebelión contra el poder de Bamako desde la independencia del país en 1960. Hay que recordar, además, que la entonces reciente independencia lograda por Sudán del Sur, en julio de 2011, que es hasta hoy el último Estado en nacer a la independencia en la sociedad internacional, serviría también de estímulo a los líderes tuaregs para iniciar tal proceso. El inmenso norte de Mali, la región conocida por los tuaregs como el Azawad, había sido en buena medida desmilitarizado desde el último acuerdo de paz alcanzado entre el Gobierno maliense y los tuaregs en 2006, y los elementos que regresaron desde Libia tuvieron así el terreno abonado para lograr rápidos avances. A estos contribuyó también el abanico de grupos yihadistas salafistas que, con Al Qaeda en las Tierras del Magreb Islámico (AQMI) a la cabeza, iban a unirse a su ofensiva aprovechando sus redes y sus capacidades humanas y materiales desplegadas en la región desde años atrás.¹⁸

El debilitamiento del Estado maliense se acentuó aún más cuando en marzo de 2011 se produjo un golpe de Estado en Bamako que fracturó a unas ya de por sí muy debilitadas Fuerzas Armadas, y ello reforzó a las fuerzas centrífugas en el norte. En el seno de estas, los yihadistas de AQMI, más los del Movimiento para la Unidad del Islam y el Yihad en el África Occidental (más conocido por sus siglas MUYAO) y los también yihadistas salafistas tuaregs agrupados en el Ansar Eddine de Iyad Ag

¹⁸ Sobre el deterioro de la situación en el norte de Mali que obligó a la intervención militar exterior, liderada por Francia a partir de enero de 2013, véase nuestro estudio ECHEVERRÍA JESÚS, C.: «El deterioro de la seguridad en el norte de Mali: un desafío para la Unión Europea y para sus Estados miembros», Cuaderno de Estudios Europeos núm. 5, Madrid, Instituto Robert Schuman de Estudios Europeos de la Universidad Francisco de Vitoria, 2013, 54 páginas.

Ghali, desplazaron a los tuaregs que habían iniciado la rebelión y el avance hacia el sur y se hicieron desde la primavera de ese año con el control del inmenso territorio, incluyendo ciudades importantes como Tombuctú, Gao y Kidal.

Tal evolución llevaría a la comunidad internacional a reaccionar, haciéndolo tanto desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como en su dimensión más próxima africana, particularmente en la subregión en la que la herramienta político-diplomática por excelencia era y es la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). Ante la incapacidad de estas para dar una respuesta rápida y eficaz a la ofensiva yihadista en suelo maliense, Francia lideraría, desde enero de 2013 con la Operación Serval, una intervención que hoy, dos años después, sigue siendo necesaria, pues los yihadistas salafistas siguen constituyendo una amenaza para Mali y para la subregión del Sahel occidental. Además, y como agravante, los tuaregs siguen sin alcanzar acuerdos sólidos con las autoridades de Bamako: en términos de actualidad, el epicentro de estas contradicciones está en la ciudad de Kidal, donde el peso de los tuaregs es clave y donde las fuerzas gubernamentales sufrieron una humillante derrota en mayo de 2014 cuando pretendieron desplegarse en la misma.¹⁹

Que los terroristas siguen ahí, haciendo lo que tradicionalmente venían haciendo desde años atrás, lo atestiguaba a fines de 2014 la liberación del último rehén francés en manos de AQMI: Serge Lazarevic era liberado el 9 de diciembre, tras tres años en cautividad. Había sido capturado por AQMI el 24 de noviembre de 2011, en compañía de su compatriota Philippe Verdon, quien sería asesinado en julio de 2013, y ha sido liberado una vez se confirmó la puesta en libertad por Bamako, y su envío a Niamey, de cuatro terroristas —dos malienses, un tunecino y un saharauí— y el más que seguro pero no confirmado pago de un rescate.²⁰ Por otro lado, que los tuaregs y el Gobierno maliense siguen sin llegar a un acuerdo lo confirman las cansinas sesiones negociadoras desarrolladas desde hace meses en Argel, y a las que Francia parece querer insuflar energía cuando el año 2014 termina.²¹

¹⁹ Las negociaciones entre seis grupos tuaregs auspiciadas por el Gobierno argelino se retomaban el 1 de septiembre de 2014, pero el otoño avanzaba y seguía sin vislumbrarse un acuerdo. Véase «Les jihadistes marquent leur retour en forcé dans le nord du Mali», *El Watan*, 8 de octubre de 2014.

²⁰ Con esta liberación quedan aún tres occidentales en manos de AQMI: un sueco, un británico que posee también la nacionalidad surafricana y un holandés. Los tres fueron secuestrados por AQMI en Tombuctú el 25 de noviembre de 2011, en una acción en la que los terroristas asesinaron a un ciudadano alemán que se resistió a su captura. Véase «Libération de Serge Lazarevic. Les aveux de Bamako», *El Watan*, 15 de diciembre de 2014.

²¹ El ministro francés de Defensa, Jean Yves Le Drian, afirmaba en diciembre que, a más tardar en enero de 2015, había que alcanzar un acuerdo, y ello después de que

En octubre de 2014, el ministro de Asuntos Exteriores maliense, Abdoulaye Diop, pedía al Consejo de Seguridad de la ONU el despliegue de una fuerza de reacción rápida en el norte de su país para hacer frente a los reorganizados grupos terroristas que actúan de forma cada vez más visible y letal y que entre julio de 2013, fecha del inicio de su despliegue, y octubre de 2014 habían provocado ya la muerte de 31 militares de diversas nacionalidades de la Misión Interina de las Naciones Unidas para la Estabilización de Mali (MINUSMA). Es significativo que 21 de ellos fueron asesinados entre septiembre y octubre de 2014, hecho que atestigua el deterioro, acelerado y reciente, de la situación. Esta misión, que debería verse reforzada en términos tanto de mandato como de medios humanos y materiales, cuenta ya con 9.300 efectivos entre militares y policías, y ello para cubrir una vasta región en la que terroristas y traficantes siempre se han movido con habilidad, aprovechando tanto la enorme extensión de territorio como las múltiples fronteras, poco o nada controladas, con varios Estados limítrofes que sufren en sus territorios idéntica lacra.

A la Operación Serval liderada y protagonizada por Francia, que ha evolucionado hacia la ahora denominada Operación Barkhane desde el verano de 2014 y que al tener un alcance más regional y sin añadir efectivos humanos debilita en cierta medida el frente maliense, se añaden otros esfuerzos, incluido el multilateral de la UE en forma de una Misión de Entrenamiento de la UE en Mali (EUTM-Mali), que desde fines de octubre de 2014 vuelve a mandar España de la mano del general García-Vaquero.²² La misión de la UE es importante, pero constituye solo un grano de arena dadas las rémoras que afectan a unas Fuerzas Armadas malienses siempre escasas y mal pertrechadas para hacer frente a una amenaza compleja en un espacio geográfico inmenso.

La inestabilidad en Egipto y Yemen

Egipto y Yemen son dos escenarios donde estallaron prácticamente a la vez revueltas en los primeros meses de 2011, donde sus jefes de Estado, Mohamed Hosni Mubarak y Abdullah Saleh, fueron apartados del poder y donde la inestabilidad perdura y se ha visto agravada hasta la actualidad.

Egipto

Las revueltas se iniciaron en Egipto el 25 de enero de 2011 y llevaron a desplazar del poder al presidente Mubarak al mes siguiente, el 11 de febrero, y a iniciar un proceso político que en su dimensión electoral per-

en noviembre terminara la última ronda negociadora en la capital argelina sin que las partes sellaran compromiso alguno. Véase CHERFAOUI, Zine: «Réglement de la crise malienne. Le forcing français», *El Watan*, 15 de diciembre de 2014.

²² «Alfonso García-Vaquero. Jefe de la Misión de la UE en Mali, EUTM-Mali», *One Magazine* núm. 14, diciembre de 2014, p. 14.

mitió la victoria firme de los islamistas de la Hermandad Musulmana, que se hicieron con un Parlamento en el que la segunda fuerza fueron los salafistas —entre los Hermanos Musulmanes representados por su marca electoral y los salafistas de Al Nur, dominaban el 70% de los escaños del Legislativo— y lograron incluso colocar a Mohamed Mursi en la jefatura del Estado.

Mursi detentó la presidencia de la República hasta ser apartado de ella por las Fuerzas Armadas el 3 de julio de 2013, tras más de un año en el poder durante el cual pretendió asentar el ideario islamista tanto en la política interior como en la exterior del país. Fue precisamente este esfuerzo en términos de islamización acelerada —propio, por otro lado, de cualquier grupo islamista, como la sección tunecina de los Hermanos Musulmanes, En Nahda (Renacimiento), estaba intentando también hacer en Túnez por aquellas fechas— el que llevó a sectores de la sociedad y del Estado egipcio a invitar a las Fuerzas Armadas a que recondujeran el rumbo político y de seguridad del país. El presidente Mursi no solo había frustrado las aspiraciones de los sectores no islamistas que habían liderado las revueltas en enero de 2011, sino que en su frenesí por islamizar la sociedad y la política comenzaba a fallar como estadista en la obligación de hacer frente con contundencia a un terrorismo yihadista cada vez más fuerte en escenarios como la península del Sinaí y asentaba su deriva islamista también en dos importantes frentes de la política exterior: reforzando sus relaciones con Hamás, y enfriando en consecuencia las relaciones con Israel, por un lado, e involucrándose cada vez más en el sangriento conflicto sirio, por otro.

El 3 de julio de 2013, el mariscal Abdel Fatah Al Sisi lideró dicha reconducción, y un año después era ya el presidente electo —tras vencer en las elecciones presidenciales de mayo de 2014— de un Egipto en el que los Hermanos Musulmanes han sido barridos del poder, ilegalizados y declarados incluso organización terrorista. Terminando 2014 con la absolución de Mubarak de todas las acusaciones vertidas contra él a raíz del estallido de las revueltas y de su destitución, Egipto vive a fines de 2014 en una situación convulsa que previsiblemente se prolongará en el tiempo.²³ El ataque del terrorismo yihadista perpetrado el 24 de octubre contra una base militar en el Sinaí, que costó la vida a 33 soldados egipcios, constituye un hito en el inventario de continuos zarpazos de grupos como Ansar Beit Al Maqdis, traducido por «Los Partidarios de Jerusalén».²⁴ A ese ataque le habían precedido otros muchos, la mayoría de la mano de este grupo terrorista que en noviembre de 2014 iba a rendir formalmente pleitesía al EI/Daesh, evolucionando así desde el

²³ «Egipto perdona a Mubarak los cerca de 900 muertos de la plaza Tahrir en 2011», *Diario de Navarra*, 30 de noviembre de 2014, p. 7.

²⁴ «Oriente Próximo. La represión amordaza Egipto», *ISPE* núm. 912, 3 de noviembre de 2014, p. 6.

grupo puramente egipcio que era en el momento de su nacimiento, en 2011, cuando comenzó a atacar exclusivamente objetivos militares y policiales egipcios y los gasoductos que conectan Egipto con Israel.²⁵ Ansar Beit Al Maqdis cuenta en su haber con una creciente lista de éxitos terroristas, pues entre el verano de 2013 y el otoño de 2014, más de 500 personas han muerto violentamente en la península del Sinaí a manos de dicho grupo.

Yemen

Destituído el presidente Abdullah Saleh en el otoño de 2011, su sucesor y antiguo vicepresidente debe seguir haciendo frente a similares desafíos que los sufridos por aquel, algunos de ellos peligrosamente agravados.²⁶ Yemen tiene una vida azarosa como Estado independiente, tanto en la recomposición actual tras haberse fusionado dos Repúblicas en 1990, como en términos de vecindad antes y después con el dominante vecino saudí.²⁷

Si ya Yemen era en 2011 un importante escenario de implantación yihadista —Al Qaeda en Yemen y Al Qaeda en Arabia Saudí se habían fusionado dos años antes para constituir la desde entonces muy ambiciosa y activa Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA)—, el caos generado por las revueltas contra el presidente Saleh iban a debilitar aún más al país. Este sufría, y sigue sufriendo tres años después, una muy enraizada presencia yihadista, así como la violencia protagonizada por los shiíes Houti del norte y por los separatistas del sur.²⁸

La violencia reproduce en Yemen el agudizado enfrentamiento interreligioso entre suníes y shiíes, siendo estos últimos influyentes en el norte del país pero habiendo sido capaces incluso de hacerse este otoño con el control de la capital del Estado, Sanaa.²⁹

²⁵ Véanse «Égypte: un groupe jihadiste publie une nouvelle vidéo de décapitation d'otages», *Jeune Afrique*, 6 de octubre de 2014, y GONZÁLEZ, Ricard: «Mueren seis soldados egipcios en otro atentado en el Sinaí», *El País*, 19 de octubre de 2014.

²⁶ «Un atentado contra los shiíes agrava la crisis en Yemen», *El Mundo*, 10 de octubre de 2014, p. 27. Este atentado, ilustrativo de la situación actual y al que nos referiremos de nuevo, se producía cuando los manifestantes se movilizaban para protestar contra la supuesta injerencia estadounidense en el nombramiento del primer ministro Ahmed Ben Mubarak.

²⁷ IDIR, Amnay: «Yemen-Arabie Saudite. Voisinage de promiscuité» y «Yemen-Arabie Saudite. Entités différentes pour une unité biaisée», *El Watan*, 14 de diciembre de 2014.

²⁸ Los huthies se hacían con el control de la capital, Sanaa, en octubre de 2014.

²⁹ «Yemen: au moins 43 morts dans l' attentat anti-chiite de Sanaa», *El Watan*, 9 de octubre de 2014. El atentado, el peor sufrido en la capital desde 2012, se producía en la plaza Tahrir de la capital yemení, donde simpatizantes de los rebeldes shiíes se habían concentrado.

El conflicto israelo-palestino más allá del complejo escenario de la Franja de Gaza

Sabido es que la familia palestina está profundamente dividida tras el golpe dado por Hamás en el verano de 2007 que le permitió arrebatarse a la ANP el control sobre la Franja de Gaza. Desde entonces, el Gobierno de la ANP con sede en Ramallah, en manos del presidente Mahmud Abbas (Abu Mazen), no ha hecho sino tratar de seguir adelante con la administración de Cisjordania y de Jerusalén Este, los otros dos territorios en los que ejerce aún algún poder. Jerusalén —que en virtud de la Ley Fundamental israelí de 1980 es y será «capital una e indivisible del Estado de Israel», y que, en paralelo, en virtud de un acuerdo entre Israel y Jordania, posterior a la primera guerra árabe-israelí (1948), la Monarquía jordana asumía el control de su zona oriental, parte del cual aún persiste en alguna dimensión— se está convirtiendo cada vez más en epicentro de unas tensiones llamadas a ser intratables ante su dimensionamiento religioso, además del político y de seguridad. Importante es saber esto a la hora de evaluar los susodichos esfuerzos de la ANP por tratar de recuperar la unidad palestina —difícil, por no decir imposible, ante la divergencia de programas que enarbolan grupos como Al Fatah, por un lado, e islamistas como Hamás o la Yihad Islámica, por otro— y por arañar reconocimientos internacionales para el Estado de Palestina.³⁰

Estos últimos reconocimientos se están logrando gracias a una estrategia de la ANP que ha cosechado algunos éxitos en años recientes, desde la aceptación de Palestina como Estado miembro por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) —una de las agencias especializadas del sistema de las Naciones Unidas— hasta la obtención del estatuto de Estado observador no miembro de la propia ONU, y ya en meses recientes el reconocimiento pleno como Estado por parte de Suecia, el pionero en el seno de la UE, y votaciones favorables en algunos Parlamentos que podrían estimular a sus Ejecutivos a seguir el ejemplo sueco.³¹ El Parlamento español aprobaba en noviembre una proposición no de ley instando al Gobierno a reconocer a Palestina como Estado, aunque condicionándolo a que las negociaciones israelo-palestinas avancen. Sigue el Legislativo español la estela dejada por los Parlamentos de Irlanda y del Reino Unido, pero no consigue dinamizar una toma de postura tan rotunda como la del Estado sueco con

³⁰ VILLAÉCIJA, Raquel: «Otro ladrillo para los cimientos de Palestina», *El Mundo*, 3 de diciembre de 2014, p. 14. El 2 de diciembre, la Asamblea Nacional francesa había aprobado una propuesta no vinculante instando al Gobierno a reconocer como Estado a Palestina.

³¹ «El nuevo Gobierno sueco reconocerá a Palestina», *Diario de Navarra*, 4 de octubre de 2014, p. 7.

su reconocimiento pleno.³² En 2011, cuando se votó la incorporación de Palestina a la UNESCO, los Estados miembros de la Unión no actuaron de forma coordinada —tres de ellos ya reconocían para entonces un Estado palestino—: en las votaciones para la aceptación o no de Palestina como miembro de pleno derecho de la UNESCO, once votaron a favor, once se abstuvieron y cinco votaron en contra. Dentro de Europa, aunque no de la UE, otro Estado, Islandia, también reconoce a Palestina como Estado.³³

Tal proceso puramente político-diplomático, que desde la posición israelí es en cualquier caso desestabilizador al no priorizar la vía de las negociaciones con Israel para llegar al objetivo final de la creación de un Estado palestino, se ha visto afectado negativamente durante el otoño de 2014 por la violencia que ha empañado diversas ciudades de Israel.³⁴ Este proceso —conflicto latente o abierto en Gaza y de tensión permanente en Cisjordania—, aderezado por las tensiones internas entre los liderazgos palestinos y la posición firme del primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, al frente de un siempre complejo Gobierno de coalición en el que los sectores más duros rivalizan entre sí, y en un contexto regional e internacional inapropiado para buscar la paz, no tiene visos de conducir en los meses venideros a un escenario en el que pueda vislumbrarse la recuperación de negociaciones de paz creíbles.

Las negociaciones con Irán en torno a su programa nuclear

El año 2014 iba a ser para muchos el de la cristalización, al fin, de un acuerdo con las autoridades de Teherán sobre su programa nuclear. Coadyuvaban a tan voluntarista aproximación tanto la actitud del nuevo gobernante iraní, el presidente Hasan Rohani, de maneras mucho menos duras que las de su predecesor Mahmud Ahmadineyad, como la maduración negociadora que —tras una primera experiencia de aplicación de duras sanciones— había llevado a un acuerdo interino en noviembre de 2013 que permitía avances, así como entrever un acuerdo definitivo un año después, en noviembre de 2014.³⁵ El llamado «Plan de Acción Conjunto», acordado por el G-5+1 (China, Estados Unidos, Francia, Reino

³² «Israel-Unión Europea. Gestos políticos, resultados escasos», ISPE núm. 915, 24 de noviembre de 2014, p. 5.

³³ Sobre dichos reconocimientos europeos, véase «Avigdor Lieberman, ministro de Asuntos Exteriores de Israel», One Magazine núm. 14, diciembre de 2014, p. 14.

³⁴ BERIS, Jana: «Nuevos kamikazes atacan en Israel», La Razón, 6 de noviembre de 2014, p. 29; AYESTARÁN, Mikel: «¿Afronta Israel una tercera Intifada?», Diario de Navarra, 16 de noviembre de 2014, p. 9, y «Netanyahu jura venganza», El Mundo, 19 de noviembre de 2014, p. 22.

³⁵ El acuerdo interino de noviembre de 2013 conllevó la congelación de algunas actividades nucleares iraníes a cambio del levantamiento parcial de algunas de las sanciones impuestas a Irán, como veremos más adelante. Véase «Últimas bazas de Irán ante el G-5+1», ISPE núm. 902, 11 de agosto de 2014, p. 5.

Unido, Federación de Rusia y Alemania) en el otoño de 2013 con Irán, no permitió al final que en el plazo del 24 de noviembre de 2014 se alcanzara un acuerdo definitivo, y ello a pesar de los ocho intensos días de negociaciones en Nueva York —en septiembre y al margen de la inauguración anual de la nueva Asamblea General de la ONU— o del nuevo proceso negociador, que muchos querían fuera el definitivo, inaugurado en Viena el 15 de octubre. Se dan de nuevo largas a la negociación, con siete meses adicionales, mientras el tiempo pasa y actores como Israel insisten en lo peligroso de dicha situación, pues Irán no estaría sino avanzando en la consolidación de su programa nuclear mientras, además, refuerza más y más su posición regional ante el erial en términos de seguridad que encontramos en escenarios como Siria, Irak o Líbano.

Irán está sometido a sanciones que ya le han producido pérdidas por valor de 100.000 millones de dólares en inversiones extranjeras no realizadas y en crudo no vendido, y otras más le amenazan, y ello para un país que tiene en las exportaciones de crudo el 20% de su producto interior bruto (PIB) y el 60% de los ingresos del Ejecutivo. En términos posibilistas, el secretario de Estado estadounidense, John Kerry, quiere ver avances al echar la vista atrás y hacer inventario de todo el proceso, deteniéndose por ejemplo en que Irán tenía 200 kilogramos de uranio enriquecido al 20% que hoy ya no tiene, o en que las inspecciones de la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA) se han reforzado.³⁶ Pero, en realidad, el panorama es poco alentador: un 63% de los iraníes apoyan el programa nuclear, el tándem formado por el líder supremo Alí Jamenei y el presidente Rohani han cerrado filas en torno a él e Irán estaría, según fuentes de la propia OIEA, operando ya con centrifugadoras IR-5, contraviniendo los términos del acuerdo interino de 2013.³⁷ Jamenei se permitió incluso fijar once puntos a respetar obligatoriamente por su equipo negociador, y que debían permanecer todos ellos asegurados antes de firmar cualquier tipo de acuerdo, siendo esclarecedor sobre las intenciones iraníes el hecho de subrayar como innegociables dos de ellos: uno, las necesidades en materia de enriquecimiento de uranio son de 190.000 SWU (*separative work unit*, unidades de trabajo de separación), es decir, 20 veces más que hasta ahora, y ello como la única forma de producir combustible para la central de Boucher, facilitada por la Federación de Rusia hasta el año 2021; el otro, la obligación de salvaguardar Fordo, la instalación destinada al enriquecimiento de uranio, situada bajo una montaña a un centenar de kilómetros de Teherán —de la que se supo en 2009 y no porque los iraníes la hicieran pública—, cuya existencia deberá ser preservada a toda costa.

³⁶ Véase «Proliferación. Irán no cede ante el G-5+1», ISPE núm. 916, 1 de diciembre de 2014, p. 5.

³⁷ «Nucléaire: l'Iran réaffirme ses "lignes rouges" avant de nouvelles discussions», El Watan, 9 de octubre de 2014.

A pesar de la firmeza que Irán viene manteniendo tradicionalmente, el país logró obtener algunas ventajas con el acuerdo interino de 2013, entre ellas el haber podido acceder desde entonces a 700 millones de dólares mensuales, ya que tal compromiso le permitió obtener este ligero alivio en las sanciones. Y mientras todo esto ocurre, Irán no deja de consolidar su influencia en clave regional, como antes decíamos, y ello a pesar de las sanciones que pesan sobre él. Es ilustrativa la afirmación, en el otoño de 2014, de Mohamed Sadeq Al Hosseini, antiguo asesor del expresidente Mohamed Jatamí, quien considera que, a través de actores interpuestos, Irán consolida hoy su influencia e incluso su control en cuatro capitales árabes: Beirut, a través de la poderosa milicia Hizbulah; Damasco, con su aliado el presidente Bashar El Assad; Bagdad, con el Gobierno dominado por los shiíes, ahora por Haider Al Abdi y antes por Nuri Al Maliki, y Saná, capital de Yemen, en manos desde el otoño de 2014 de los shiíes Houthi como veíamos anteriormente.³⁸ En suma, Irán está aprovechando esta coyuntura aparentemente tan adversa sobre el terreno —con las imágenes de las matanzas de shiíes por parte del EI a lo largo del verano— para irse fortaleciendo y convirtiéndose en un actor clave.³⁹

La evolución de Argelia y de Marruecos

Argelia pareció que iba a sufrir idéntica evolución que Túnez hacia la consolidación del proceso de revueltas árabes en su suelo con las movilizaciones que estallaron a principios de enero de 2011, en su caso en protesta por el incremento de los precios de los productos básicos. Aunque el 12 de febrero de ese año diversos grupos de la oposición al presidente Abdelaziz Buteflika intentaron hacer permanentes y visibles las movilizaciones, como había ocurrido en la avenida Habib Burguiba de Túnez o en la plaza Tahrir de El Cairo, no lo consiguieron. Diversas razones explican tal diferencia con los otros procesos: las autoridades argelinas supieron controlar la situación, volviéndose atrás en su decisión de subir exponencialmente los precios de los productos básicos; la población argelina no secundó la invitación a la movilización, y finalmente, la oposición argelina seguía, y sigue hoy mostrándose, profundamente dividida, favoreciendo con ello el control social por parte del régimen.⁴⁰ En los cuatro años que han pasado desde principios de 2011, Argelia sigue sufriendo la violencia terrorista, aunque no con la intensidad de otrora, el presidente Buteflika se ha consolidado en el poder para un cuarto mandato —y ello a pesar de su deteriorado estado de salud— y el país se ve muy afectado por el deterioro de la seguridad en algunos de sus vecinos —principalmente Libia,

³⁸ «Apuntes», ISPE núm. 916, 1 de diciembre de 2014, p. 8.

³⁹ «Irán mueve sus alfiles en Irak y Siria», ISPE núm. 909, 13 de octubre de 2014, p. 5.

⁴⁰ FETHI, Nazim y SAYEH, Hanan: «Algeria faces security challenges», Magharebia, 12 de noviembre de 2014.

Mali y Túnez—, debido precisamente a ese proceso de revueltas árabes que desde Argel se vio con gran recelo desde el principio.⁴¹

En el vecino Marruecos también hubo conato de revueltas con una movilización opositora que tuvo su epicentro temporal el 20 de febrero de 2011 y que, de hecho, pasó a denominarse, en términos de impulso movilizador y aglutinador, el Movimiento 20-F. Y también aquí hubo, como en Argelia, una reacción temprana y eficaz de las autoridades, en el caso marroquí directamente del rey Mohamed VI. En su histórico discurso del 9 de marzo de aquel año a la nación, el monarca anunció reformas, y estas llevaron a una nueva constitución y a un nuevo Gobierno salido de las elecciones generales de noviembre de 2011 y que lideraría el partido vencedor, el islamista Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD).⁴² Los tres años pasados desde entonces han estado marcados por un pulso permanente entre los sectores islamistas de un lado y el rey y sus partidos fieles de otro; por una peligrosa dinamización de los sectores islamistas más radicalizados —visible en la canalización de combatientes hacia escenarios de combate como el Sahel y, sobre todo, Siria e Irak—, y por la perduración de una tensión con Argelia que se arrastra desde antiguo pero que ha tenido momentos de agravamiento en los últimos meses y años.⁴³

Argelia tiene entre sus preocupaciones más acuciantes tanto la evolución de la salud del presidente Buteflika como la desestabilización creciente en sus fronteras este (Túnez y Libia) y sur (Sahel), y ello cuando la amenaza terrorista yihadista salafista interna aún no ha sido eliminada. A dichas realidades se une la cada vez más preocupante caída del precio del petróleo y del gas en los mercados internacionales, realidad esta que amenaza sobre todo a países que, como Argelia, han venido siendo en buena medida monoprodutores de hidrocarburos. De la tensión con Marruecos hemos de destacar la derivada de la visibilidad cada vez mayor del Reino en escenarios del Sahel —y en particular de Mali—, que Argelia considera como su *domain réservé*, tanto en términos diplomáticos como de seguridad. El pulso en torno al Sáhara Occidental perdura en sus términos habituales, si bien también es cierto que por parte marroquí se pretende introducir aún más a los saharauis, y en concreto al Frente Polisario, en la categoría de los grupos yihadistas en auge, de los que la comunidad internacional debe recelar y ante los que se impone una reacción unánime, sea en el Sahel o sea en Oriente Próximo.⁴⁴

⁴¹ Argelia sufre además, siendo este un problema sobrevenido, la caída del valor de los hidrocarburos, cuya exportación sigue siendo la principal fuente de obtención de divisas.

⁴² HURTIGÜELA, Rebeca: «Marruecos. Los islamistas capitalizan la huelga general», *El Mundo*, 30 de octubre de 2014, pp. 22-23.

⁴³ FAKIR, Intissar y MONJIB, Maati: «Rabat's Undoing. Why the Moroccan Monarchy Should be Worried», *Foreign Affairs*, 23 de octubre de 2014.

⁴⁴ CEMBRERO, I.: «Marruecos desafía a Estados Unidos y no se incorporará a la coalición anti-IS», en *El Mundo*, 7 de noviembre de 2014, p. 22.

En Marruecos, tras la ya explicada subida al poder del PJD en el contexto de las reformas propiciadas por Mohamed VI a raíz del estallido de conatos de revuelta en 2011, el Ejecutivo de coalición —en el que dominan los islamistas— ha venido planteando reformas e iniciativas de reformas que cada vez obligan más al rey a intervenir en la política.⁴⁵ Preocupa también y particularmente el creciente número de nacionales o de binacionales euromarroquíes que vienen acudiendo en años recientes a combatir en Siria y, por extensión y desde tiempos más recientes, también en Irak.⁴⁶

De la evolución de las relaciones bilaterales argelino-marroquíes destacaremos, en términos de actualidad, que el 18 de octubre de 2014 se producía un incidente en la región fronteriza de Uxda, en el que un ciudadano marroquí resultó herido de gravedad por disparos procedentes del lado argelino de una frontera terrestre que lleva formalmente cerrada desde el verano de 1994, un salto en la tensión entre ambos Estados que es deseable que no provoque escaladas.

En lo que a la situación en el Sáhara Occidental respecta, esta sigue estancada, con Marruecos como potencia ocupante tratando de convencer al mundo de las bondades de un plan nacional de autonomía para el territorio, y el Frente Polisario tratando de frenar tal deriva mientras sigue exigiendo la celebración de un referéndum de autodeterminación.⁴⁷ Las recientes prospecciones petrolíferas encargadas por Marruecos a dos compañías estadounidenses, Kosmos Energy y Cairn Energy, en aguas situadas entre el archipiélago canario y la costa del Sáhara ocupado, es probable que reactiven las tensiones, pues cabe recordar que, ya en 2002, cuando también se abrió el debate sobre posibles prospecciones petrolíferas en esta zona del Atlántico oriental, un dictamen jurídico de la ONU firmado por Hans Corell estableció que cualquier explotación de recursos en aguas adyacentes a este territorio debería realizarse en beneficio de su población autóctona.⁴⁸

La tensión bilateral argelino-marroquí obedece a cuestiones de hegemonía regional, a la diferencia de modelos políticos y al cuestionamiento de parte de las fronteras terrestres comunes por parte de Marruecos. El conflicto del Sáhara Occidental no es sino un elemento más, subsumible

⁴⁵ FAKIR, I y MONJIB, M.: Op. cit.

⁴⁶ «Le Maroc face à la "Daesh connection"», Jeune Afrique, 24 de noviembre de 2014, y DIALLLO, Abubakar: «Terrorisme: "Hadar", nouveau dispositif de sécurité au Maroc», Afrik.com, 26 de octubre de 2014.

⁴⁷ «Marruecos encuentra indicios de crudo frente a sus costas en Sidi Ifni», Diario de Navarra, 22 de octubre de 2014, p. 10.

⁴⁸ Este tema va a gravitar los próximos meses, precisamente cuando el Consejo de Seguridad tendrá que decidir, en abril de 2015, la renovación del Mandato de la MINURSO. Véase «Magreb. Nuevos frentes para Marruecos», ISPE núm. 916, 1 de diciembre de 2014, p. 6, y «Marruecos toma ventaja en la «carrera del crudo»», El Mundo, 22 de octubre de 2014, p. 30.

en los anteriores; recordemos, por ejemplo, cómo el 1 de noviembre de 2013, en la fiesta-aniversario del levantamiento del Frente de Liberación Nacional (FLN) argelino contra Francia que dio comienzo a la guerra de Argelia en 1954, fue arrancada la bandera argelina del consulado de Argelia en Casablanca, o cómo el 18 de octubre de 2014 se producía el susodicho incidente en la zona fronteriza de Uxda, en el que un marroquí recibía heridas de bala disparadas por guardias fronterizos argelinos que afirmaron haber hecho frente a contrabandistas. Se trata, además, de dos países muy diferentes, no solo en sus sistemas políticos, sino también por su propia idiosincrasia, siendo uno productor de hidrocarburos (Argelia) y otro importador de los mismos (Marruecos), y rivalizando entre ellos por atraer a actores internacionales, como son la UE y sus Estados miembros, los Estados Unidos, otros países árabes y africanos, etc.⁴⁹

Prospectiva en los diferentes escenarios tratados y las consecuencias para España

Aunque en cada uno de los epígrafes y subepígrafes tratados se atisban análisis en clave de prospectiva, bueno será dedicar un capítulo específico a dibujar una panorámica general de la región a la luz de los acontecimientos ocurridos y de la interacción entre actores y factores que encontramos.

La inestabilidad es endémica en Libia, afectada tanto por el caos generado por el derrumbe del Estado gadafista como por la penetración en un terreno ya abonado por yihadistas autóctonos de las corrientes desestabilizadoras animadas por el EI/Daesh.⁵⁰ El que los enfrentamientos perduren desde 2011 entre un amplio abanico de actores, el que progresivamente se vayan fijando dos bandos —aunque plagados de contradicciones internas— y el que cada vez sea más visible la presencia de actores foráneos en el conflicto permite augurar que a las contradicciones internas libias, que no son pocas, se les seguirán añadiendo las propias de la región, que no harán sino agravar la situación y perpetuar la desestabilización interna y sus consecuencias regionales.⁵¹

Egipto recupera en buena medida el *statu quo* anterior a las revueltas, pero con una aguda fractura social y política y un terrorismo yihadista cada vez más consolidado. El nivel de violencia existente tanto en el país como en su entorno más inmediato (Libia en el oeste y la Franja de Gaza,

⁴⁹ MOALLI, Hasan: «Algérie-Maroc. Ramtane Lamamra remet les pendules à l'heure», El Watan, 31 de octubre de 2014.

⁵⁰ MENESES, R.: «IS es un peligro real para Libia», El Mundo, 9 de octubre de 2014, p. 25.

⁵¹ «Libya air strike hits Tripoli's last functioning airport», BBC News, 25 de noviembre de 2014. <<http://af.reuters.com>>.

Siria e Irak en el este) ha cambiado radicalmente el espacio de seguridad tradicional de Egipto.

La guerra en Siria se eterniza, y sus consecuencias en términos de desestabilización regional se agudizan, con consecuencias tanto en términos de deterioro de la convivencia entre comunidades —que hasta antes del estallido de las revueltas y de la guerra civil era prácticamente ejemplar— como de interacción en negativo con los vecinos inmediatos (Irak, Turquía, Líbano, Jordania e Israel).⁵² El empeño de tantos actores, occidentales y algunos árabes, por alimentar las revueltas que se querían pacíficas y democráticas contra el régimen de El Assad ha contribuido a alimentar un caos del que más pronto que tarde algunos de dichos actores se percataron, pero siendo ya tarde para detener las inercias desatadas.⁵³ Dicho empeño perdura hoy incluso a la luz de la situación creada, y los Estados Unidos siguen insistiendo en la necesidad de compaginar una lucha obligada contra actores sobredimensionados como es el EI/Daesh con la de seguir contribuyendo al derrocamiento del presidente sirio, situación que no hará sino seguir alimentando contradicciones.⁵⁴

Irak sufre de una violencia dinamizada, y las respuestas *ad hoc* que se vienen dando, sobre todo desde que a principios del verano de 2014 el EI/Daesh lanzara una ofensiva en principio imparable, constituyen en sí mismas respuestas precipitadas que pueden traer a medio y largo plazo más problemas que soluciones.⁵⁵ Una de dichas respuestas es el apoyo a diversos actores políticos y armados kurdos que van a aprovechar la necesidad que de ellos se tiene para consolidar sus posiciones.⁵⁶ La manifiesta incapacidad de las Fuerzas Armadas iraquíes para jugar el papel que de ellas se esperaba y se espera no solo dinamiza a actores como los diversos grupos políticos y armados kurdos, sino también a los múltiples grupos shiíes y a las tribus suníes con sus respectivas milicias, agudizando aún más una fracturación de Irak que lleva más de una década de peligroso avance.⁵⁷

⁵² EMERGUI, S.: «Assad acusa a Israel de un ataque cerca de Damasco», *El Mundo*, 8 de diciembre de 2014, p. 20.

⁵³ AYESTARÁN, M.: «Estados Unidos busca resucitar a la oposición moderada siria», *Diario de Navarra*, 29 de septiembre de 2014, p. 9.

⁵⁴ Sobre los esfuerzos de aglutinar a la oposición, véase MENESES, R.: «España apuesta por el diálogo en Siria», *El Mundo*, 10 de abril de 2014, p. 18, y sobre el proceso plagado de contradicciones, SUANZES, P.: «Margallo: «Assad es parte de la solución en Siria»», *El Mundo*, 16 de diciembre de 2014, p. 23.

⁵⁵ «Turquía ante la alternativa del diablo», *ISPE* núm. 907, 29 de septiembre de 2014, p. 3.

⁵⁶ «Oriente Próximo. El “gran Kurdistán” avanza sin prisas», *ISPE* núm. 915, 24 de noviembre de 2014, p. 6.

⁵⁷ AYESTARÁN, M.: «Suníes, kurdos y chiíes se reparten Irak», *Diario de Navarra*, 13 de junio de 2014, p. 7.

Con este telón de fondo, actitudes como la de Turquía provocan confusión regional y fisuras entre aliados, pero son explicables tanto por la propia naturaleza islamista y su consecuente deriva de más de una década del poder turco como por las percepciones tradicionales de seguridad de este Estado miembro de la OTAN, que es la puerta de cierre o de acceso a Oriente Medio y que sufre desde antiguo una lacra en términos de seguridad que es su guerra interna contra el PKK, y ello por no hablar también de sus problemas regionales en escenarios como Chipre o de sus difíciles negociaciones de adhesión a la UE.⁵⁸

La agudización de estos y de otros conflictos, como el de Yemen, tienen y seguirán teniendo consecuencias regionales, destacando —por lo relativamente novedoso que es para muchos— el enfrentamiento entre suníes y shiíes y la aparición ahora con gran visibilidad de actores como la propia Turquía, Arabia Saudí, los Emiratos Árabes Unidos (EAU), Qatar o Irán, entre otros estatales, y de actores no estatales como Hizbulah, el EI/Daesh, Hamás, etc. A ello se unen además las consecuencias humanitarias de conflictos como el sirio, que generan, como hemos visto, movimientos de población en buena medida desconocidos hasta ahora, y más en la región tratada, con escenarios de tragedias cada vez más frecuentes en toda la región del Mediterráneo.⁵⁹

En el tradicional y para muchos central frente israelo-palestino la tensión entre ambas partes perdura, y los pasos dados por o en algunos Estados miembros de la UE no van a cambiar el *statu quo*, ni en el corto ni en el medio plazo.⁶⁰ La UE es el mayor socio comercial de Israel, el principal donante de la ANP y ha seguido considerando como grupo terrorista a Hamás hasta que en diciembre de 2014 una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión nos va a obligar a cambiar de actitud con respecto a actor en absoluto constructivo. En cualquier caso, las contradicciones europeas ya se veían este mismo año, cuando en primavera el Consejo de la UE se felicitaba porque dicho grupo, entonces aún terrorista, y la ANP hubieran llegado a un acuerdo de «unidad» de las principales facciones palestinas. Este acuerdo se ha venido mostrando, como por otro lado era más que previsible, enormemente vulnerable dadas las contradicciones profundas que un compromiso de ese tipo conlleva.

⁵⁸ BEN-AMI, Shlomo: «Es hora de que Erdogan se decida», *El País*, 19 de noviembre de 2014, pp. 31-32. Sobre los otros frentes de Turquía, véase «Las provocaciones turcas en Chipre», *El Economista*, 30 de octubre de 2014, p. 2.

⁵⁹ Sobre el papel de algunos de los actores redimensionados, véanse «L'émir de Qatar peine à s'affranchir du lourd héritage de son père», *El Watan*, 25 de junio de 2014, y «Riyad veut livrer des armes pakistanaïses aux rebelles syriens», *El Watan*, 24 de febrero de 2014; y sobre las tragedias en el Mediterráneo, véase DOMÍNGUEZ, Íñigo: «Italia y la UE se desentienden a partir de hoy del rescate de inmigrantes», *Diario de Navarra*, 1 de noviembre de 2014, p. 6.

⁶⁰ RENGEL, Carmen: «La jefa de la diplomacia de la UE reta a Israel al avalar un Estado palestino», *El País*, 8 de noviembre de 2014, p. 3.

Siempre en la dimensión israelo-palestina, la guerra de este verano — la tercera entre Hamás e Israel teniendo como escenario la atribulada y superpoblada Franja de Gaza— y los ataques terroristas producidos este otoño en Tel Aviv y Jerusalén permiten prever que la violencia va a perdurar.⁶¹ Por otro lado, bueno es destacar las tendencias demográficas sobre el terreno, que permiten prever futuras tensiones entre ambas comunidades: Jerusalén sigue siendo una ciudad profundamente dividida, pues si en 1967 el 79% de su población era judía, hoy lo es ya menos del 63%, y Jerusalén Oriental sigue siendo abrumadoramente árabe y contraria a la decisión israelí de hacer de la ciudad su «capital eterna».⁶² Mientras tanto, el primer ministro Netanyahu insiste en el carácter judío del Estado de Israel, priorización que llevaba en diciembre de 2014 a la ruptura definitiva del Gobierno de coalición abriendo un futuro inmediato de inestabilidad política en el país.⁶³ El Muro de las Lamentaciones y el Monte del Templo, por el lado judío, y la Explanada de las Mezquitas que lo corona y domina, por parte árabe, son un escenario de tensiones desde antiguo, agravado si cabe aún más ahora, permitiendo a algunos invocar la cercanía de una tercera intifada o levantamiento popular.⁶⁴

El redimensionamiento de algunos actores árabes, en particular petromonarquías del Golfo como Arabia Saudí, los EAU o Qatar, inquieta y seguirá inquietando, como también lo hace el de Turquía en clave igualmente regional.⁶⁵ El caso de Turquía es particularmente interesante, tanto por el perfil político-diplomático del país como por su posición geoestratégica.⁶⁶ En cuanto a algunas petromonarquías árabes, su papel en el contexto de las revueltas que han llevado a una intensificación de la violencia intercomunitaria tiene y podría seguir teniendo consecuencias en sus propios territorios y contra sus intereses: ilustrativo es el atentado sufrido por la comunidad shií saudí el 4 de noviembre, que provocó ocho muertos en la localidad de Al Dalwah.⁶⁷

⁶¹ «Versión árabe del mito de Sísifo», ISPE núm. 904, 8 de septiembre de 2014, p. 5.

⁶² «Israel-Unión Europea. Gestos...», véase nota32.

⁶³ EMERGUI, S.: «Israel como "Estado judío"», El Mundo, 24 de noviembre de 2014, p. 20. Sobre la crisis política, véase AYESTARÁN, M.: «Netanyahu rompe el Gobierno para salvar su proyecto de «Estado judío»», Diario de Navarra, 3 de diciembre de 2014, p. 6.

⁶⁴ La primera intifada estalló en diciembre de 1987. Véase AYESTARÁN, M.: «¿Afronta Israel una tercera Intifada?», Diario de Navarra, 16 de noviembre de 2014, p. 9.

⁶⁵ «Los cuervos de Riad regresan al nido», ISPE núm. 906, 22 de noviembre de 2014, p. 3.

⁶⁶ «Enroques políticos en Ankara», ISPE núm. 904, 8 de septiembre de 2014, p. 6. Interesante era escuchar críticas a Occidente en los discursos del presidente turco Erdogan y del presidente ruso Vladimir Putin durante la visita a Turquía del segundo en diciembre. Véase «Rusia-Turquía. El zar y el sultán comparten intereses», ISPE núm. 919, 22 de diciembre de 2014, p. 5.

⁶⁷ ESPINOSA, Ángeles: «Un atentado golpea a los chiíes saudíes en su mayor fiesta», El País, 5 de noviembre de 2014, p. 11.

Irán sale triunfador de todo el proceso, consolidando su influencia regional mientras gana más y más tiempo en lo que al fortalecimiento de su programa nuclear respecta. Aparte de su aprovechamiento de las ventajas estratégicas que obtiene en la dimensión arabo-musulmana del conflicto, Irán se beneficia también de la creciente tensión entre los Estados Unidos y la Federación de Rusia, realidad que le va a permitir que Moscú adopte una posición cada vez más favorable a Teherán al resquebrajarse los marcos en los que Rusia compartía con los Estados Unidos objetivos tanto con respecto al control del programa nuclear de Irán como con relación al proceso de paz para Oriente Medio. Además, Moscú ya ha anunciado en el otoño de 2014 que venderá dos reactores nucleares más a Irán, a sumar al ya asentado en la central nuclear de Busher.

Incluso si a lo largo de 2015 se llegara al improbable escenario de una firma de principio de acuerdo del G-5+1 con Irán, la mayoría republicana que controla desde este otoño las dos Cámaras de los Estados Unidos pondría probablemente en dificultades al presidente Obama para ratificarlo, bloqueando la autorización necesaria del Legislativo al Ejecutivo para ello.⁶⁸ De hecho, a partir de enero de 2015 Obama habrá de hacer frente en el Legislativo a una propuesta auspiciada por dos senadores republicanos, Bob Menéndez y Mark Kirk, que busca aprobar sanciones adicionales contra Irán. Además, y aunque las sanciones hacen daño — como hemos visto anteriormente—, Irán está exportando a fines de 2014 unos 525.000 barriles/día de crudo ultraligero, casi dos veces más que en 2013, a países asiáticos, algo que le ha generado en el último trimestre del año unos 1.500 millones de dólares en ingresos por exportaciones. Ello se une al doble hecho de que el poder y la sociedad iraníes apoyan el programa nuclear y de que Irán está violando ya algunos de los compromisos adquiridos en noviembre de 2013: opera con centrifugadoras IR-5 y ha anunciado la entrada en servicio próximamente de centrifugadoras dieciséis veces más potentes que las ahora operando en la central de Natanz.⁶⁹

Se fija en cualquier caso por delante la enésima prórroga del arduo proceso negociador de la comunidad internacional con Irán, que prevé que «dentro de cuatro meses» —a contar desde la susodicha reunión de Viena de noviembre de 2014 en la que no vio la luz el deseado acuerdo— se logre el «acuerdo político» que establezca los «elementos principales» de un entendimiento completo que debería de alcanzarse hacia junio de 2015.⁷⁰

⁶⁸ MARCHI, Stefano: «La negociación nuclear con Irán se alarga 7 meses más», *El Mundo*, 25 de noviembre de 2014, p. 22.

⁶⁹ «Proliferación...», véase nota 36.

⁷⁰ SUANZES, P.: «Kerry bendice el ataque iraní al IS», *El Mundo*, 4 de diciembre de 2014, p. 23.

En cuanto a la vecindad inmediata de España, representada tanto por Marruecos como por Argelia, la evolución en negativo de las relaciones entre ambos Estados, los dos «gigantes» del Magreb, unida a la desestabilizadora influencia de una amenaza yihadista redimensionada que irradia hacia el Sahel por el sur y hacia Siria e Irak por el este, eclipsa en buena medida la realidad favorable para la seguridad subregional que fue el hecho de que Rabat y Argel consiguieran evitar, en 2011 y desde entonces hasta hoy, cualquier efecto contagio derivado del proceso de las revueltas árabes.⁷¹ La evolución de las relaciones entre ambas capitales magrebíes no permite vislumbrar mejoras en el corto o el medio plazo, y el conflicto del Sáhara Occidental puede verse redimensionado por el efecto que en él puedan jugar tanto un deterioro de la situación en la franja del Sahel, y en particular del Sahel occidental, como las perspectivas que se abren ante las prospecciones petrolíferas iniciadas por Marruecos en aguas atlánticas.⁷² En sentido transversal debe preocupar también, a ambos Estados y a sus vecinos más cercanos con España a la cabeza, la evolución de la amenaza que el terrorismo yihadista salafista representa: Marruecos y, en menor medida, también Argelia alimentan de yihadistas, como otros países cercanos (Túnez y Libia), los campos de batalla de Siria e Irak, pero no hay que perder de vista la fidelización de grupos yihadistas locales al EI/Daesh de Al Bagdadi, desde grupos libios hasta el tunecino Okba Ibn Nafaa pasando por el argelino Jund Al Khilafa (Soldados del Califato), que en Argelia decapitaba al rehén francés Hervé Gourdel, en la norteña Cabilia en septiembre, recuperando con ello dantescas imágenes de otrora.⁷³

Para los países de la UE, y particularmente para España, la desestabilización de su vecindad inmediata mediterránea es una muy mala noticia, y las revueltas árabes la han alimentado como ningún otro factor había conseguido hacerlo en el pasado.⁷⁴ No solo se han activado conflictos y roto las dinámicas regionales que se venían dibujando desde dos décadas atrás en términos de negociaciones, concertaciones y cooperaciones

⁷¹ RAMZI, Walid: «Algeria sends troops to southern frontier», Magharebia, 14 de noviembre de 2014.

⁷² BLAS, Javier: «Battle for oil in 'Africa's last colony'», Financial Times, 4 de diciembre de 2014.

⁷³ Sobre la resbaladiza gestión del régimen argelino de su relación con diversos sectores islamistas, en términos de presente y de futuro, véase «Algeria's Government Alters Its Relationship With Islamists», Stratfor, 19 de diciembre de 2014. Sobre el terrorismo yihadista, España y su vecindad magrebí, véase «España reclama al Magreb más cooperación antiterrorista», Diario de Navarra, 12 de diciembre de 2014, p. 5.

⁷⁴ Véase ECHEVERRÍA JESÚS, C.: «Análisis del futuro de los riesgos y las amenazas para la seguridad nacional de España», en GARCÍA SERVET, Rubén Carlos (coord.): Perspectivas para el desarrollo futuro de la estrategia nacional de seguridad. Madrid: Ministerio de Defensa-EALEDE-CESEDEN-Documentos de Seguridad y Defensa núm. 63, septiembre de 2014, pp. 43 y ss., en www.ceseden.es.

regionales llamadas a perdurar (Proceso de Paz para Oriente Medio y Proceso de Barcelona, impulsados y alimentados ambos en y desde España), sino que la inseguridad crece con visibilidad en mayores flujos de inmigración irregular para un país que es la puerta inmediata de acceso a Europa en el propio suelo africano (fronteras terrestres en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) y con el creciente desarrollo del proselitismo, la captación y la canalización de terroristas yihadistas hacia campos de batalla alimentados por dichas revueltas, como son Mali, Siria o Irak, entre otros.⁷⁵

Los efectos humanitarios del deterioro de la situación en tantos escenarios como los aquí estudiados no pueden ser olvidados. Es algo que, aparte de tener visibilidad en ese mar que separa las orillas meridionales de Europa y septentrionales de África, también lo tiene en la ribera de arena —*sahel* significa, en árabe, «ribera o costa»— que es frontera meridional y agravada por acontecimientos producidos en escenarios MENA, particularmente en Libia y en Siria. El Sahel ve deteriorarse la situación también en lo que a la seguridad humana respecta, con su epicentro en Mali, pero también en Níger.⁷⁶ Este último país se ve a su vez afectado por el redimensionamiento del terrorismo de Boko Haram en Nigeria, un foco de yihadismo puramente africano hasta hace no mucho tiempo —con sus conexiones con AQMI y otros grupos en el Sahel y el Magreb—, pero que empieza también a sufrir el contagio de actores que, como el EI/Daesh, actúan en el corazón de Oriente Medio.⁷⁷

Conclusiones

Incertidumbres por doquier ante la fluida interacción de actores y de factores, la crisis del multilateralismo y un contexto internacional que no ayuda y que previsiblemente no ayudará en un futuro más o menos inmediato, constituyen las tres realidades que en términos generales podemos destacar de la región MENA en clave de presente y de futuro.

La amplia región MENA destaca en una primera aproximación transversal por su fraccionamiento. Agrupando en su mayor parte a países árabes —pero también a otros que no lo son y cuyo protagonismo es cada vez más importante (Israel, Turquía e Irán, en Oriente Próximo/Oriente Medio, y Mali y otros países del Sahel interactuando y mucho con el Ma-

⁷⁵ «Les Européens inquiets du départ de jihadistes vers la Syrie», *El Watan*, 22 de enero de 2014.

⁷⁶ GUËYE, Bakari: «Operation Barkhane tightens noose on Sahel terrorists», *Maghreb*, 13 de noviembre de 2014.

⁷⁷ «Northern Nigeria: Hundreds of thousands have fled», *Irin News*, 28 de noviembre de 2014 (www.irinnews.org/report/100890), y ELORRIAGA, Gerardo: «Boko Haram se atreve con un nuevo secuestro de mujeres», *Diario de Navarra*, 19 de diciembre de 2014, p. 8.

greb árabe)—, estos no se vertebran a través de organizaciones como la Liga Árabe o la Unión del Magreb Árabe (UMA). La única organización subregional árabe vertebrada, el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), que agrupa a monarquías y ha querido incluso atraer a las otras dos monarquías árabes existentes (Jordania y Marruecos), corre el peligro de resquebrajarse si las tensiones internas perduran y se agravan, particularmente las que enfrentan a Arabia Saudí y los EAU, por un lado, y a Qatar, por otro.

Tales tensiones intraárabes son visibles en escenarios MENA como Libia, Egipto o Siria, entre otros, afectados por rémoras internas pero también por la creciente complejidad regional. Las revueltas árabes han alterado diversos escenarios (Túnez, Libia, Egipto, Yemen o Siria, entre otros) que siguen afectados y que han irradiado inestabilidad a países y regiones vecinas (el Sahel y el resto del Magreb para el caso de Libia, por un lado, e Irak, Líbano, Turquía y Jordania para el caso de Siria, por otro). La redinamización del actor o de los actores yihadistas es y será una realidad, hoy y en el inmediato futuro.

Los enfrentamientos entre suníes y shííes se agudizan en escenarios abonados para ello como Siria, Irak o Líbano, pero también en otros sobreenvidados (Yemen, Arabia Saudí o incluso Nigeria, al sur del Sahel, desde diciembre de 2014).

Todo ello se solapa con un conflicto israelo-palestino que ahora no aparece ya como la referencia última de las tensiones y los conflictos regionales, pero que ahí sigue cada vez más enraizado, alimentando frustraciones y con toda su carga simbólica intacta.

Finalmente, y ya en la cercanía inmediata de España, Marruecos y Argelia evitaron las revueltas árabes pero no sus consecuencias en términos de desestabilización regional: la inestabilidad de Libia o del Sahel les afecta, el conflicto en Siria e Irak atrae a sus radicales y las tensiones bilaterales históricas perduran, con el conflicto del Sáhara Occidental estancado como siempre, pero con la posibilidad de que este se vea también afectado por tres realidades principales. Una es la de las propias revueltas árabes, pues la producida en las afueras de El Aaiún fue la más temprana de ellas, en el campamento de protestas de Gdeim Izik entre octubre y noviembre de 2010, y denotó problemas de convivencia en el territorio ocupado por Marruecos. La segunda es la desestabilización del Sahel, con sus realidades de corrupción, de tráfico ilícitos y de pujante radicalismo islamista. Y la tercera tiene que ver con las perspectivas que se abren con las prospecciones en aguas atlánticas y la posibilidad de que el hallazgo de petróleo obligue a replantear el conflicto no resuelto, ahora desde la dimensión de los recursos.

Los desafíos de las mil áfricas, el continente silenciado

Blanca Palacián de Inza

Capítulo tercero

Resumen

El gran continente africano destaca, sobre todo, por su diversidad. Esto hace que podamos hablar de países florecientes, pero también de zonas de caos y debilidad extrema. Oportunidades y desafíos se mezclan en un continente que cada vez se nos muestra más cercano. Retos a la seguridad como la crisis del **ébola**, la amenaza del terrorismo y del crimen organizado o los movimientos migratorios ponen a prueba el desarrollo de las poblaciones de los países de origen, pero también de la región circundante y del continente vecino europeo. En este contexto España es, para las oportunidades pero también para las amenazas, el puente más claro entre África y la Unión Europea.

Con ayuda internacional, mediante iniciativas colectivas como la Unión Africana y sus misiones, o las de la OTAN, la UE o las Naciones Unidas, **África está encarando con más eficacia que en años pasados algunos de estos desafíos. Como iniciativa colectiva al desarrollo, es decir, a la seguridad, pues sin uno no hay otra**, se analizan de manera específica los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ahora que estamos a las puertas de su revisión y actualización.

Palabras clave

Oportunidades, desafíos, movimientos migratorios, terrorismo, piratería, conflictos armados, demografía, **ébola**, seguridad, desarrollo, Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Abstract

The great African continent stands out for its diversity. Thus, we can speak about flourishing countries but also about zones of chaos and extreme weakness. Challenges and opportunities are mixed in this continent which gets increasingly closer to us. Challenges to safety such as the Ebola crisis, the threat of terrorism and of organized crime, or the migratory movements menace the development of the native population, and that of the surrounding regions and of the European continent. In this context, Spain is the most obvious bridge between Africa and the European Union for opportunities but also for threats.

Thanks to the international assistance through collective initiatives such as the African Union and its missions, or those led by NATO, the EU, and the UN, Africa is facing up to some of these challenges more effectively than in the past years.

As a collective initiative for development, in other words, for security, because one cannot exist without the other, the Millennium Development Goals are specifically analyzed in this chapter, at a time when they are on the verge of revision and update.

Key Words

Opportunities, challenges, migratory movements, terrorism, piracy, armed conflicts, demography, ebola, security, development, Millennium Development Goals.

Introducción: África, continente de contrastes

El continente africano abarca un inmenso espacio de algo más de 30 millones de km² lo que supone casi la cuarta parte de las tierras emergidas y lo convierte en el tercer continente más grande del mundo, por detrás de Asia y de América. Los mapas a los que estamos acostumbrados en Occidente, de proyección Mercator, no reflejan fidedignamente el colosal tamaño del continente africano, en el que cabría toda Europa (menos Rusia y los países nórdicos), Estados Unidos, China, India y Japón.



Imagen 1.- Verdadero tamaño de África. Autor: Kai Krause

África es, además, el segundo continente más poblado del mundo. En un espacio terrestre de semejantes proporciones viven alrededor de 1.200 millones de habitantes y la tendencia es al alza. UNICEF¹ estima que, a

¹ «Generation 2030: Africa», UNICEF: Division of Data, Research and Policy, agosto de 2014, p. 13.

finales de este siglo, el 40% de la población mundial será africana, alcanzando una cifra superior a los 4.000 millones.

Pretender realizar un análisis de esta enorme extensión, con esta demografía apabullante en 54 países² y múltiples etnias, voces, culturas, grandezas, miserias..., resulta una labor tremendamente ambiciosa. Nos vamos a referir a un continente que si se puede caracterizar por una palabra es *contraste*. Si atendemos al Índice 2014 de la Fundación Mo Ibrahim sobre la Gobernanza en **África**,³ encontramos una diferencia abismal entre la República de Mauricio, con una puntuación de 81,7 puntos sobre 100, y Somalia, el país que obtiene el puesto más bajo con un 8,6. Por este motivo, aunque los datos globales del continente nos permiten ser optimistas o *afrooptimistas*,⁴ debemos ser cautos y atender a los casos concretos.

Porque «África no es un país»;⁵ es más, como decía Ryszard Kapucinski en el comienzo de *Ébano*, su libro con relatos sobre este continente, «salvo por el nombre geográfico, **África no existe**». «Este continente es demasiado grande para describirlo», nos decía el periodista bielorruso. Sirvan estas afirmaciones como justificación de la modestia con la que se emprende este capítulo, con el objetivo de intentar abordar las cuestiones de seguridad más relevantes para 2015 en un continente tan heterogéneo y rico.

Categorización de los países africanos

Lamentablemente, han sido los problemas de seguridad los que finalmente han demostrado lo cerca que está África de Europa. La irrupción del virus del ébola procedente de África en Europa y América nos han abierto los ojos, una vez más, lo que no queremos ver: que los problemas de seguridad hace tiempo que son globales. Lo mismo sucede con el terrorismo, la debilidad de los Estados, el subdesarrollo, el crimen organizado, la piratería, la inmigración irregular y un largo etcétera. Las distancias se acortan cada vez más, por lo que, por ejemplo, en el caso de

² Sin contar con la República Árabe Saharaui Democrática, que no es una entidad reconocida como país. No obstante, pertenece a la Unión Africana (UA), motivo por el cual Marruecos no. Sin embargo, este último pertenece a la ONU, pero la República Árabe Saharaui no.

³ «2014. Ibrahim Index of African Governance (IIAG)», Fundación Mo Ibrahim. <<http://www.moibrahimfoundation.org/>>. Este índice es muy completo, pues atiende a indicadores enmarcados en las categorías de seguridad e imperio de la ley, participación y derechos humanos, economía y desarrollo humano.

⁴ SÁNCHEZ-BENEDITO GASPAS, Antonio: «África: luces y sombras de un continente emergente», en *Panorama Estratégico 2014*, IEEEE, Ministerio de Defensa, 2014, p. 111.

⁵ Sentencia tomada del blog del periódico El País «África no es un país», creado y coordinado por Lola Huete Machado. <<http://blogs.elpais.com/africa-no-es-un-pais/>>.

España y por tanto de Europa, claramente, la frontera sur de seguridad hemos de situarla en el Sahel, y quizá más hacia el sur.

Una visión geopolítica de África permite realizar una división del continente en varias áreas con características propias:

- África del Norte, con su parte occidental llamada Magreb y con Egipto. En esta región incluimos a Mauritania, Sahara Occidental, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto. Egipto es en realidad un país puente, ya que su influencia en el ámbito árabe se extiende con fuerza también a los territorios árabes asiáticos. En esta región, la inestabilidad resultante de las mal llamadas «primaveras árabes», especialmente en Libia, constituye el desafío más importante. A pesar de haber generado casi una guerra civil, es la revolución egipcia y la actual contrarrevolución el hito más importante. También el proceso en Túnez tiene una gran relevancia, porque aunque en un país pequeño, podría convertirse en el modelo hacia el que deberían tender el resto de transiciones políticas árabes.
- El África saheliana comprende parte de Mali, Níger, Chad, República Centroafricana, Sudán y Sudán del Sur. Cubre una distancia de unos 5.400 km, desde el océano Atlántico en el oeste hasta el mar Rojo en el este. Esta franja tiene una anchura que varía entre varios cientos y mil kilómetros, cubriendo un área de unos 3.000.000 de km² aproximadamente.⁶ En esta región la fragilidad económica, política y social, en definitiva, la debilidad del Estado, ha hecho de estos países zonas «privilegiadas» para el establecimiento y las operaciones de grupos terroristas y para la conflictividad recurrente. En la actualidad se considera una «tierra de nadie», donde se ha establecido una fuerte alianza entre el yihadismo y el crimen organizado —tráfico de personas y drogas hacia Europa y de armas para los conflictos regionales africanos—.
- Ejemplo del continente de contrastes que es África, destacan dos grandes potencias regionales: Sudáfrica y Nigeria. La primera es una potencia económica de primer orden, constituyendo el 25% del PIB africano, pero también lo es de carácter militar. Juega un papel de liderazgo en el África austral. Nigeria, por su parte, gracias a sus riquezas petrolíferas, entre otros factores, es la potencia del Golfo de Guinea y ya ha ocupado el puesto de Sudáfrica como primera potencia económica del continente. Su principal fuente de inestabilidad es la división del país en un norte musulmán, cada vez más radicalizado y con la presencia del grupo terrorista Boko Haram, y un sur animista y cristiano. El frágil poder político se encuentra lastrado, como en tantos otros países del continente, por

⁶ GONZÁLEZ REVUELTA, Alberto: «A qué nos enfrentamos en el Sahel», GESI, 27 de noviembre de 2014.

la corrupción. Además, el descenso de los precios del petróleo — los más bajos de los últimos cinco años— está haciendo ya mella en su economía, provocando una devaluación de la moneda local, y con la previsión de un aumento de la inestabilidad en el país de la mano de revueltas sociales.

- Encontramos también representación del África agroexportadora en dos áreas: una en el este, con Kenia y Tanzania; y la otra en el oeste, con Camerún y los países más estables del arco occidental africano, que se extiende desde Senegal hasta Nigeria. Son países que han tenido en la última década un importante crecimiento económico de la mano de las exportaciones, lo que les ha permitido aplicar cierta diversificación en sus economías y, gracias a ella, la sustitución progresiva de algunas importaciones. No obstante, este modelo se encuentra hoy en crisis debido a la deuda externa, al agotamiento y la mala explotación de los recursos y a la fagocitante y voraz irrupción de China en sus economías. Estos países siguen siendo fuente potencial de conflictos, al conjugarse el estancamiento económico con el desbordante incremento de población concentrada en las ciudades. Este es uno de los principales factores en las próximas décadas en el África Negra, pues la superpoblación est dando lugar a superciudades fallidas, donde se darán movimientos sociales y políticos similares a las revueltas rabes, con un potencial violento altísimo. Este es el caso de Costa de Marfil, Sierra Leona —devorada ahora por el virus del bola y sus consecuencias económicas— o Liberia.
- Podemos agrupar a un conjunto de países que se caracterizan por sus explotaciones mineras o petrolíferas. En el primer caso se incluyen Guinea, Mauritania, Liberia, Níger, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Zambia y Mauritania, y en el segundo, Angola, Gabón, Congo y Nigeria. Sus dinámicas políticas están sujetas a los avatares de los precios de las materias primas y a las estrategias de las companas multinacionales. En algunos de ellos, como es el caso de la RDC, además viven conflictos recurrentes financiados con sus propios recursos naturales. El Golfo de Guinea tiene especial importancia por sus reservas de petróleo de gran calidad y con un transporte fácil hacia los mercados consumidores occidentales. Sin estrechos ni canales que atravesar, se ha convertido en un área estratégica de primer orden, siendo el petróleo el factor geopolítico fundamental —seriamente amenazado por el incremento de la piratería— por el que compiten companas europeas, americanas y chinas.
- Otros países y regiones se pueden considerar el área del «caos», al encontrarse al albur de grupos terroristas, como es la región del Sahel o Somalia; de los conflictos étnicos y de recursos, como Darfur y la región de los Grandes Lagos, o de los religiosos, como es el caso de los dos sudanes.

- En contraste, otros Estados destacan por sus modelos económicos y sociopolíticos exitosos, como es el caso de Botsuana, que realiza una buena gestión de sus recursos diamantíferos; de la República de Mauricio, país abierto al exterior y cuyo progreso viene del turismo y de los beneficios derivados de la exportación azucarera; de Seychelles, donde más de un 70% de su PIB proviene del turismo y se invierte en industria pesquera y de elaboración de fibra de coco; de Cabo Verde o Sudáfrica, que sigue emergiendo gracias a la abundancia de recursos naturales y a pesar de tener una de las tasas más altas del mundo de desempleo.

Una de las ventanas de esperanza de este continente y que, posiblemente, dé lugar en el futuro a una nueva categoría, es la posible repetición del fenómeno de deslocalización industrial europeo en beneficio de Asia, pero en esta ocasión desde Asia hacia África. La subida del coste laboral, lenta pero continuada, en el sudeste asiático, India y China, hace que algunas zonas y ciudades africanas vayan a comenzar a recibir instalaciones industriales para la manufactura de bienes, lo que puede crear con el tiempo ciertos núcleos de clase trabajadora y media que, a su vez, sean la locomotora de estos países. Para lograr este proceso es imprescindible la estabilidad y la limitación de la corrupción política.

Desafíos

Los riesgos y amenazas del continente africano tienen relación directa con la seguridad europea y, por tanto, con la española. Así, la Estrategia Europea de Seguridad establecía, en 2003, cinco amenazas de especial riesgo: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. Unos años más tarde, en la revisión de 2008, se añadieron a esta lista la piratería, las ciberamenazas y el cambio climático. Se trata de las mismas amenazas que atenazan al continente vecino, pero, además, las de aquel tienen reflejo directo en Europa, pues se convierten en peligros tanto para los países de origen como para su región.

En esta misma línea, la Estrategia de Seguridad Nacional española contempla que África plantea «importantes retos de seguridad y debe seguir siendo un área de atención preferente. La pertenencia de España a diversas organizaciones de seguridad implica responsabilidades y deberes hacia nuestros socios y aliados y, por tanto, eventuales actuaciones en este campo».⁷

⁷ . Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido, Gobierno de España, Presidencia del Gobierno, 2013, p. 12.

En 2014, los ejemplos más patentes de los resultados de la globalización de los peligros han sido la internacionalización del terrorismo yihadista y la expansión del ébola.

Movimientos migratorios

El crecimiento de la población mundial, particularmente la africana, ayudará a que en la próxima década los flujos migratorios no solamente no cesen, sino que se incrementen. La inmigración casi siempre es un síntoma de desigualdad y de abusos contra los derechos humanos, por lo que podemos concluir que, mientras estas causas no aminoren, tampoco lo harán los flujos que provocan. La aparente contradicción existente entre el intento de control de los movimientos migratorios irregulares en un contexto de globalización seguirá siendo un debate abierto en los próximos años. Lo mismo ocurrirá con los distintos modelos de asentamiento de refugiados: bien en campos cerrados —como sucede en Dadaab, que ya es la tercera «ciudad» más poblada de Kenia y con más de dos décadas de existencia—,⁸ bien con la absorción de refugiados fuera de estos recintos, en las propias ciudades —como está sucediendo con muchos refugiados sirios en los países vecinos—.

En algunos países africanos, con toda seguridad, seguirá habiendo miseria, conflictos armados y la debilidad estatal que permite que las necesidades de unos sean objeto de tráfico a manos de mafias de crimen organizado cada vez más íntimamente ligadas con el terrorismo.

La emigración intercontinental se dirige, fundamentalmente, hacia Estados Unidos y Europa.⁹ El sur del viejo continente es un destino cada vez más elegido por aquellos afortunados que pueden pagar el desplazamiento. La frontera de España, frontera de la UE con África, dibuja una de las mayores desigualdades del mundo, y son precisamente estas desigualdades económicas, políticas, sociales y culturales entre Europa y África las que provocan el «efecto llamada».¹⁰

La diferencia de rentas y salarios entre unos países y otros, entre el norte y el sur especialmente, es un imán para las migraciones, especialmente hoy, cuando gracias a las nuevas tecnologías los países pobres son mucho más conscientes de las diferentes condiciones de vida a las que pueden aspirar para sí mismos y para sus hijos si emigran a países ricos.¹¹

⁸ PALACIÁN DE INZA, Blanca: «Dadaab: ¿modelo a seguir?», documento informativo del IEEE 23/2013.

⁹ GARCÍA FERNÁNDEZ, Cristina: «Las causas de la emigración en África», Papeles núm. 96, 2006/2007.

¹⁰ KABUNDA, Mbuyi: «La inmigración africana, revisada», Nova Africa 18, 2006. pp. 19-39.

¹¹ MILANOVIĆ, Branko: «Las causas económicas de las migraciones», El País, 30/10/2014.

Además de estas diferencias económicas, los desastres naturales y los conflictos son las otras dos grandes causas que generan desplazamientos masivos de personas.

No obstante, los principales movimientos migratorios de la población africana son intracontinentales. Los países de acogida pueden sufrir, como indica la Estrategia de Seguridad Nacional española,¹² «actitudes erróneas de rechazo contra la inmigración en general» —como está sucediendo, por ejemplo, en Kenia con los refugiados somalíes, a los que se relaciona con los atentados terroristas que sufre este país—,¹³ el «incremento de los procesos de inadaptabilidad», el «incremento de la conflictividad social», la «creación de guetos urbanos» o el «incremento de la vulnerabilidad de los migrantes como destinatarios de formas de explotación laboral, de la acción de grupos criminales organizados vinculados a la trata de personas y el tráfico de drogas». Así mismo, el riesgo de aparición de minorías radicales extremistas se considera especialmente importante en este documento.

Según datos de ACNUR para 2013,¹⁴ más de una cuarta parte de los refugiados del mundo vive en el África subsahariana. En ese año las situaciones más críticas de desplazamiento interno tuvieron lugar en la República Democrática del Congo (RDC), en la República Centroafricana (RCA) y en Sudán del Sur. Los conflictos armados de estos países también tuvieron un fuerte influjo en la cantidad de refugiados que recibieron sus países vecinos, en particular Uganda desde la RDC y Sudán del Sur; Chad desde la RCA y Sudán, y Camerún desde la RCA. La tendencia para 2014 y 2015 es posible que no varíe en aquellos países, pero, sin embargo, va a compartir protagonismo con las personas que huyan del ébola y de las consecuencias económicas que esta enfermedad está teniendo en los países del oeste del continente.

Terrorismo

Las distintas amenazas a la seguridad no son compartimentos estancos. Como puso de manifiesto el ministro español de Defensa, Pedro Morenés, en abril de 2014, «hemos constatado la vinculación entre la inmigración irregular, el narcotráfico y el terrorismo yihadista».¹⁵

¹² Estrategia de Seguridad Nacional..., Op. cit.

¹³ «Criminal Reprisals: Kenyan Police and Military Abuses against Ethnic Somalis», Human Rights Watch, mayo de 2012.

¹⁴ «Global Report 2013», UNHCR. <<http://www.unhcr.org/gr13/index.xml>>.

¹⁵ <http://www.cadenaser.com/sociedad/audios/morenes-hemos-constatado-vinculacion-inmigracion-irregular-narcotrafico-terrorismo-yihadista/csrsrpor/20140315csrsrsoc_16/Aes/>.

El continente africano ha experimentado significativos niveles de actividad terrorista en 2013 y 2014. Por la debilidad de algunas regiones, muy especialmente el Sahel, es de esperar que esta tendencia no varíe mucho en 2015. La necesidad de luchar contra el terrorismo desde la cooperación internacional se justifica por el hecho de que la actividad terrorista, all donde ocurra, adquiere una dimensión internacional.

La amenaza terrorista principal en África es de corte yihadista y se ha extendido por amplias zonas del Sahel y del África subsahariana desde el norte del continente. Su base ideológica no es el islam, que es una religión, sino el islamismo, que es una ideología, y más en concreto el salafismo yihadista. Esta ideología es una derivación perversa y minoritaria¹⁶ de una gran corriente doctrinal conocida como salafismo, que propugna una vuelta al islam de los primeros tiempos y que pretende construir una sociedad como la de entonces, y para alcanzar este objetivo hace uso de la yihad.¹⁷

Los primeros teóricos hablaban del «enemigo cercano»: aquellos Estados musulmanes considerados infieles al mensaje coránico. El fracaso de esta estrategia condujo al éxito de las tesis que propugna Al Qaeda, que consiste en defender el combate contra el «enemigo lejano»,¹⁸ como fue el caso de los atentados del 11-S en Estados Unidos o los del 11-M y el 7-J en Europa. El salafismo yihadista, más en concreto el yihadismo global, se ha convertido en una ideología que no conoce fronteras.

Actualmente nos encontramos en un estadio nuevo, donde la marca Al Qaeda est en un segundo plano y es Daesh, el autoproclamado Estado Islámico,¹⁹ el que tiene el mayor protagonismo. Este grupo combina ambas luchas: el enemigo cercano y el lejano, la conquista de un territorio y los anhelos de expansión. Grupos de Egipto²⁰ y de Libia²¹ ya se han declarado seguidores de la lucha de estos terroristas e, incluso, según el general David Rodríguez, jefe del Mando estadounidense para África, en

¹⁶ JORDÁN, Javier: «El terrorismo yihadista en España», 2005.

¹⁷ Yihad significa «esfuerzo»; no obstante, el término en este contexto se refiere al uso de la violencia en nombre del islam.

¹⁸ KEPEL, G: *Fitna: Guerre au coeur de l'Islam*, París: Gallimard, 2004.

¹⁹ Ellos se hacen llamar Islamic State (IS) —en español, Estado Islámico (EI)—, pero cada vez más Gobiernos y medios se refieren a este grupo con el peyorativo nombre —por su cercanía fonética a otros vocablos— de Daesh o Da'ish, que es la transcripción al alfabeto latino del acrónimo árabe de Al Dawla al-fil Islamyia Irak Wa'al Sham, que significa Estado Islámico de Iraq y Levante. La intención que subyace es no legitimar a este grupo ni el califato que ha declarado, puesto que se trata de un grupo terrorista y no de un Estado, y además no representa al islam, como pretende.

²⁰ «Egypt armed group pledges allegiance to ISIL», Al Jazeera, 10 de noviembre de 2014.

²¹ CEMBRERO, Ignacio: «Un enclave del Estado Islámico en el norte de África», El Mundo, 3 de noviembre de 2014.

el segundo tiene campos de entrenamiento.²² No obstante, el control de un territorio que llaman *califato*, entre Siria e Irak, además de su éxito es su actual vulnerabilidad, ya que, al fijarse al terreno, se convierten en una fuerza más o menos convencional y, por tanto, sensible a la actuación de fuerzas armadas regulares de la comunidad internacional. La reacción de esta es no solo una consecuencia inevitable, sino necesaria.²³

El auge de las organizaciones terroristas no puede explicarse sin su asociación a las actividades criminales, que les proporcionan poder político, influencia social, acceso a recursos y publicidad.²⁴ La corrupción, el tráfico ilícito de todo tipo de bienes y de seres humanos y el blanqueo de dinero contribuyen a debilitar el Estado, impiden el crecimiento económico y socavan el sistema político, creando un entorno que favorece el conflicto. La delincuencia organizada dificulta también las operaciones de mantenimiento de la paz y alimenta muchas guerras civiles y a grupos terroristas mediante el tráfico ilícito de armas. El tráfico de drogas es una de las principales actividades de los grupos delictivos organizados. Se trata de un negocio muy lucrativo, pues en determinados casos las ganancias superan el PIB de algunos países, comprometiendo así la autoridad del Estado, el desarrollo económico y el imperio de la ley.²⁵ Además, a diferencia de otras actividades criminales, como el secuestro de personas, presenta una elevada estabilidad en ingresos regulares.²⁶ Se estima, a la baja, que el volumen total de negocio del crimen organizado supera el 5% del PIB mundial.²⁷ Solo en África occidental, se calcula que se mueven hasta 60 toneladas de cocaína al año con destino a Europa.²⁸

Los terroristas yihadistas se han aprovechado de estas actividades para reforzar y financiar sus actividades y lograr que lo que en la década de los noventa se denominara «nuevos riesgos» se contemplen ahora como auténticas amenazas a la seguridad.²⁹ De hecho, hablamos ya de *narco-yihadistas*, y se calcula que la ruta de la droga que pasa por el Sahel deja

²² «Islamic State setting up Libya training camps, US says», BBC, 4 de diciembre de 2014.

²³ BERENGUER HERNÁNDEZ, Francisco J.: «El Estado Islámico como oportunidad», documento de análisis del IEEA 47/2014, p. 14.

²⁴ FUENTE COBO, Ignacio: «La amenaza híbrida: yihadismo y crimen organizado en el Sahel», documento de análisis del IEEA 57/2014, p. 13.

²⁵ Nota del Secretario General A/59/565, Asamblea General de Naciones Unidas.

²⁶ FUENTE COBO, Ignacio: «La amenaza híbrida...», Op. cit., p. 7.

²⁷ MONTÁNCHÉZ, E.: «El crimen organizado alimenta la economía mundial», Atenea: seguridad y defensa, año II, núm. 6.

²⁸ Center on International Cooperation. State Capture and Organized Crime or Capture or Organized Crime by the State. NYU, Nueva York, 2011, p. 3.

²⁹ ECHEVERRÍA, Carlos: «Terrorismo yihadista salafista y actividades ilícitas en el Mediterráneo Occidental», Grupo de Estudios Estratégicos, 2010.

a los miembros de Al Qaeda un 15% de comisión.³⁰ La intervención occidental de comienzos de 2013, la Operación Serval, no ha logrado erradicar ni el terrorismo ni el crimen organizado, sino, en todo caso, reducir su perfil en zonas de actuación internacional, como Mali, y desplazar la actividad a otras donde la presión militar es menor, como el norte de Níger y, sobre todo, Libia.³¹

Ante la imposibilidad de referirnos a todos los grupos terroristas que operan en el inmenso continente africano, vamos a referirnos a los grupos más activos: Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), Boko Haram y Al Shabab. Es posible que la tendencia de algunos grupos a unirse a Daesh se incremente y se constituya así una única amenaza bajo la misma marca desde Oriente Próximo hasta el océano Atlántico.

Al Qaeda es el grupo terrorista que estuvo detrás de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en suelo estadounidense. Tras la muerte de su líder, Osama Bin Laden, su dirección pasó a manos del egipcio Al-Zawahiri, y hoy podemos considerar que Al Qaeda es una red débil de células autónomas. De entre ellas, AQMI, nacida en 2007, es la que opera en el continente africano, principalmente en Argelia, Libia y el norte de Mali, donde se ha hecho fuerte y ha monopolizado el crimen organizado en la región.³²

Su voluntad es expandirse por la región; la amplia extensión del Sahel y la falta de presencia del Estado en algunos territorios facilitan el establecimiento de redes delictivas y de grupos terroristas agrupados bajo esta nebulosa organización. Aunque su principal modo de financiación es el secuestro de occidentales y, cada vez más, el lucrativo negocio de la droga, son frecuentes los solapamientos de sus actividades y sus divisiones internas; por ejemplo, el grupo Soldados del Califato en Argelia, que se dio a conocer en septiembre y cuyo cabecilla, Guri Abdelmalek, prometió lealtad y obediencia al líder de Daesh. AQMI ha demostrado su capacidad de coexistir con distintos movimientos rebeldes tuaregs y otros grupos escindidos de su organización, como el Movimiento por la Unidad de la Yihad en el África Occidental (MUYAO) o Ansar Dine.³³

La Operación Serval y su relevo, la Operación Barkhane —ambas intervenciones militares francesas en Mali—, y el fortalecimiento de la lucha antiterrorista argelina están contribuyendo a debilitar a AQMI, pero eso

³⁰ ROJAS, Alberto y HERRAIZ, Pablo: «De cada gramo de cocaína que se vende, 7,5 euros van a la narcoyihad», *El Mundo*, 30 de noviembre de 2014.

³¹ FUENTE COBO, Ignacio: «La amenaza híbrida...», *Op. cit.* p. 13.

³² DÍEZ ALCALDE, Jesús: «África: avances, desafíos y su alianza estratégica con la Unión Europea», *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad* núm. 4, enero-junio de 20014, p. 34.

³³ *Ibid.*, p. 35.

no es óbice para que el grupo siga mostrando su presencia y su voluntad de actuar.³⁴

Con fuertes lazos con AQMI, entre Nigeria, Camerún y Níger encontramos al grupo terrorista Boko Haram (cuyo nombre se traduce como «la educación occidental es pecado»). Su objetivo es imponer la ley islámica, también en un califato, pero esta vez en el noreste del continente. Se financia de robos, donaciones, tráfico de armas y, por supuesto, del negocio de la droga.

Es uno de los grupos más letales en el continente, crecientemente activo desde 2009,³⁵ y las medidas aplicadas por el Gobierno de Nigeria hasta la fecha han supuesto un claro fracaso.³⁶ En los primeros cuatro meses de 2014, Boko Haram había asesinado a 2.000 personas.³⁷ Su acción se circunscribe casi exclusivamente a suelo nigeriano, el más poblado de África y con unas importantes tensiones entre el norte musulmán y el sur cristiano y animista. Su acción con más repercusión en los medios en 2014 fue el secuestro de 273 niñas en el mes de abril en Chibok, en Borno. Destacan también las matanzas en escuelas e iglesias o prácticas siniestras contra supuestos «pecados», como sus ataques a las campañas de vacunación contra la polio.³⁸ A pesar de que el Gobierno nigeriano ha anunciado acuerdos de alto el fuego, el líder terrorista de este grupo, Abubakar Shekau, lo desmiente y sigue activo y fuerte en el norte, la zona más pobre y con más desempleo del país, de mayoría musulmana.

Un artículo de Jacob Zenn³⁹ sobre este grupo ejemplifica perfectamente la relación entre crimen organizado, tráfico de personas y terrorismo. En él se concluye que los niños y niñas secuestrados por Boko Haram son reeducados en campos en Camerún, gracias a las estrechas relaciones entre terroristas, traficantes de armas y banqueros de aquel país. Este autor considera que Boko Haram necesita estos recursos humanos y financieros por sus planes de ampliación de territorio bajo su control, al igual que sucede con Daesh, con quien tiene cada vez más relaciones.

³⁴ ECHEVERRÍA, Carlos: «Al Qaida en las tierras del Magreb Islámico (AQMI) y otros grupos de su entorno: una compleja red de carácter violento», documento de investigación del IEEE 02/2013, p. 8.

³⁵ ECHEVERRÍA, Carlos: «El desafío terrorista de Boko Haram en Nigeria», documento de investigación del IEEE 02/2014, p. 8.

³⁶ BOLANOS, Jorge: «Boko Haram: la bandera negra que ensombrece Nigeria», documento de análisis del IEEE 34/2014, p. 3.

³⁷ «Islamist terror groups in Africa and Middle East», DW. <<http://www.dw.de/islamist-terror-groups-in-africa-and-middle-east/a-17739751>>.

³⁸ ECHEVERRÍA, Carlos: «El desafío terrorista de Boko Haram en Nigeria», Op. cit., p. 13.

³⁹ ZENN, Jacob: «Boko Haram: Recruitment, Financing, and Arms Trafficking in the Lake Chad Region», Combating Terrorism Center at West Point, 31 de diciembre de 2014.

Según Robin Simcox, experto en Al Qaeda, las relaciones de este grupo con Al Qaeda no se limitan a AQMI. Al menos se tiene constancia de que un terrorista de Boko Haram ha sido entrenado en Afganistán y otros lo han sido en Somalia, con Al Shabab. Según este autor, el Gobierno estadounidense sospecha que también mantiene contactos con Al Qaeda en Yemen.⁴⁰

Al Shabab es el grupo terrorista más activo en Somalia. Fundado entre 2004 y 2006, aprovechando el conflicto en el país y la consiguiente debilidad del Estado, está vinculado, como hemos visto, con Al Qaeda y con Boko Haram. Al Shabab, «la juventud», que en 2012 anunció su adhesión formal a Al Qaeda, lucha para instaurar un Estado islámico de corte wahabí en Somalia con ambición transnacional.

Está muy debilitado por la misión de la Unión Africana (UA) AMISOM, pero cuenta con capacidad para ataques como el del 25 de diciembre contra la base de la UA en Mogadiscio. Sus acciones tienen lugar sobre todo en Somalia, pero también ha lanzado ataques suicidas en Kampala (2010), contra el centro comercial de Nairobi (2013) o contra un autobús en la frontera con Kenia el 22 de noviembre de 2014. Por su política antiterrorista y su proximidad, Kenia es blanco de muchos ataques de Al Shabab y origen de muchos jóvenes reclutados para sus filas.⁴¹

En cualquier caso, nunca se debe subestimar a un grupo terrorista por encontrarlo más débil, puesto que requieren pocos recursos para hacer mucho daño y tienen una contrastada capacidad de reinención de sus tácticas, técnicas y procedimientos.

Piratería

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 define la *piratería* como actos ilegales de violencia o detención cometidos contra buques o aeronaves. Este delito es un problema de gran calado —relacionado con la corrupción, la pobreza y, de nuevo, la debilidad de los Estados— que supone una amenaza no solo para las tripulaciones y naves,⁴² sino también para las economías de los países afectados.

Mientras la piratería en aguas de Somalia está descendiendo gracias a la implicación internacional,⁴³ aunque sigue siendo una actividad muy lu-

⁴⁰ SIMCOX, Robin: «Boko Haram and defining the “al-Qaeda network”», Al Jazeera, 6 de junio de 2014.

⁴¹ FERNÁNDEZ DE CASTRO, Xavi: «¿Qué lleva a un joven keniano a unirse a Al Shabab?», El Mundo, 15 de octubre de 2014.

⁴² Según la Oficina Marítima Internacional (IMB), más navegantes fueron muertos y heridos en los nueve primeros meses de 2014 que en todo 2013, cuando más de 1.200 fueron afectados.

⁴³ En la zona del Cuerno de África, en la actualidad está desplegada la Misión de la Unión Africana para Somalia (AMISOM), las misiones de la Unión Europea EUTM So-

crativa, los incidentes son cada vez más frecuentes en África occidental. La mayoría de ellos, según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés),⁴⁴ en el delta del Níger en Nigeria, pero también en Benín, Costa de Marfil, Ghana, Guinea y Togo, entre otros países.⁴⁵ En esta región africana, a diferencia de la zona somalí, los ataques tienen relación, sobre todo, con el robo de petróleo.⁴⁶ Ya en 2012 este tipo de acciones en el Golfo de Guinea superaron a las que tenían lugar en aguas de Somalia y el golfo de Adén.⁴⁷ Actualmente representan más de un cuarto de los ataques de este tipo de los que se tiene constancia en el mundo.⁴⁸

De los Estados más afectados por la piratería, únicamente los más ricos —Sudáfrica, que desde 2011 utiliza un sistema de vigilancia por satélite, y Nigeria— tienen una armada profesional. En líneas generales, los recursos de los países son escasos,⁴⁹ y aunque un Estado tenga información y guardacostas bien entrenados, si no cuenta con embarcaciones adecuadas, se encuentra impotente ante este problema, en opinión de Christian Bueger, de la Universidad de Cardiff.⁵⁰

El comercio internacional es esencial para muchas economías del continente, por lo que la seguridad del transporte marítimo es crucial para el crecimiento de la economía africana. Como la amenaza se circunscribe a las aguas territoriales, son los Estados soberanos los que tienen la responsabilidad y la legalidad para actuar. Por ello, la principal herramienta para combatir el fenómeno se debe centrar en la promoción de las estructuras de seguridad en los niveles nacional y regional.⁵¹

En esta línea encontramos el memorando de entendimiento elaborado por la Organización Marítima Internacional (OMI) en 2008 con la asisten-

malia en Uganda y Mogadiscio y EU NAVFOR Atalanta; y la fuerza naval de la OTAN (Operación Ocean Shield) y otros buques internacionales.

⁴⁴ «Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment», UNODC, febrero de 2013.

⁴⁵ BEN-ARI, Nirit: «Piracy in West Africa: A bumpy road to maritime security», Africa Renewal, diciembre de 2013.

⁴⁶ BEN-ARI, Nirit: «Piracy in West Africa: A bumpy road to maritime security», Op. cit.

⁴⁷ IBÁÑEZ GÓMEZ, Fernando y ESTEBAN NAVARRO, Miguel Ángel: «Análisis de los ataques piratas somalíes en el Índico (2005-2013): evolución y modus operandi», Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, núm. 1, junio de 2013. <<http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/36>>.

⁴⁸ VIRCOULON, Thierry: «Gulf of Guinea: A Regional Solution to Piracy?», International Crisis Group, 4 de septiembre de 2014.

⁴⁹ HORNERO, José: «Guinea Ecuatorial, el Golfo de Guinea y España: consideraciones geopolíticas y de seguridad», documento de opinión del IEEE 046/2011, p. 5.

⁵⁰ Citado por BEN-ARI, Nirit: «Piracy in West Africa: A bumpy road to maritime security», Op. cit.

⁵¹ MORALES, Samuel: «Contextualizando el fenómeno de la piratería en el Golfo», documento de opinión del IEEE 73/2014.

cia de la Organizaci3n Marítima de 3frica Occidental y Central (OMAOC), relativo a la constituci3n de una red integrada subregional de servicios de guardacostas en 3frica occidental y central.

La Uni3n Africana adopt3 el 31 de enero de 2014 una Estrategia Marítima Integrada de la Uni3n Africana para 2050, indispensable si tenemos en cuenta que 38 países del continente son ribereños o insulares y que, de sus más de 100 instalaciones portuarias, 52 gestionan contenedores y otras formas de carga.⁵²

Además, en apoyo de las capacidades nacionales, fuerzas de países occidentales, entre los que se encuentra España, trabajan en el adiestramiento de las marinas del Golfo de Guinea, y algunos países con intereses económicos y de seguridad en la regi3n, como China, India, Sudáfrica y Brasil, contribuyen con equipos y fondos.⁵³ Todo es poco para luchar no solo contra la piratería, sino contra los tráficos de todo tipo, contra las actividades pesqueras ilegales y, lo que es más importante, contra las dinámicas de colaboraci3n que se generan con los grupos terroristas que tratan de expandirse desde el Sahel hacia el oeste.⁵⁴

Muy relacionado con la falta de control de las aguas territoriales africanas se encuentra el peligro de posibles ataques terroristas contra buques mercantes y de guerra, siendo ya una amenaza real para la seguridad marítima internacional. Por este motivo, además de las iniciativas regionales, es de prever que la lucha contra la piratería y el terrorismo marítimo siga siendo afrontada, además, con una perspectiva multinacional, como se ha hecho en aguas de Somalia.

Conflictos armados

Según el International Institute for Strategic Studies (IISS), hay dos docenas de conflictos abiertos en este continente. De entre ellos, los de mayor intensidad en 2014 son la casi interminable sucesi3n de conflictos en la RDC, el cada vez más agudizado de la RCA y los que podemos situar en países y regiones débiles o fallidos: Somalia, el Sahel, zonas del Golfo de Guinea o Libia. En algunos casos, unos actores han quitado el protagonismo a otros, como los señores de la guerra de Somalia desplazados por los afortunadamente cada vez más débiles terroristas de Al Shabab, o las Fuerzas Democráticas de Liberaci3n de Ruanda (FDLR), en la RDC, que han tomado un mayor protagonismo una vez neutralizado el grupo M23.

⁵² «Implantaci3n de medidas para la protecci3n marítima sostenible en 3frica occidental y central», Organizaci3n Marítima Internacional, enero de 2014.

⁵³ ESCRIBANO, Gonzalo y ARTEAGA, Félix: «Seguridad y recursos en el Golfo de Guinea: algunas implicaciones para España», ARI 28/2013, 16 de julio de 2013.

⁵⁴ BOLAÑOS, Jorge: «Piratería en el Golfo de Guinea: nuevo código de conducta regional para contenerla», documento informativo del IEEE 21/2013, p. 5.

Los conflictos africanos reflejan perfectamente las tendencias apreciadas en las llamadas «nuevas guerras». En primer lugar, son conflictos esencialmente internos pero de contornos imprecisos, que se desarrollan normalmente en el interior de un Estado, aunque afectan directa o indirectamente a los Estados vecinos. De este fenómeno se derivan varios efectos, como la regionalización de los conflictos y la multiplicación de apoyos exteriores.

Son, además, conflictos recurrentes, se circunscriben a zonas geográficas localizadas y tienen que ver tanto con la identidad de los pueblos como con el territorio, como es el caso de Sudán y Sudán del Sur. Los recursos naturales siguen desempeñando un papel fundamental en la gestión y mantenimiento de los conflictos. Un ejemplo paradigmático es la RDC, pero también es el caso de los sudanes. La explotación de recursos es una causa importante de estos conflictos, pero no la única. Se suma a otras, como las luchas tribales, étnicas o religiosas no resueltas previamente.⁵⁵

La causa fundamental, como ya hemos señalado, es la debilidad de los Estados, que son sustituidos por otros agentes —léase señores de la guerra, grupos terroristas o bandas de crimen organizado, por ejemplo—. Ante la incapacidad de los respectivos Estados, por su debilidad, de frenar la violencia y el caos reinante, la comunidad internacional ha desplegado operaciones civiles y militares en la mayoría de los países en conflicto.

Atendiendo a la definición de Max Weber de *Estado moderno* como una «asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación (...)», entendemos que, como las instituciones en muchos países africanos son débiles, otros actores seguirán comparatiendo el uso de la violencia.

Entre las actuaciones más importantes en situaciones posconflicto armado, para la consolidación de la paz, se encuentra la Reforma del Sector de Seguridad (RSS).⁵⁶ Esta reforma, cuando dicho sector es deficiente y no está en condiciones de garantizar la seguridad de los ciudadanos, es condición *sine qua non* para abordar otras tareas como el desarme, la

⁵⁵ BAÑOS BAJO, Pedro: Recursos naturales, guerras y corrupción, África a debate. Ministerio de Defensa, 2009.

⁵⁶ Naciones Unidas define la reforma del sector de seguridad como «un proceso de evaluación, examen y aplicación, así como vigilancia y evaluación, realizado por las autoridades nacionales, que tiene por objeto la promoción de una seguridad eficaz y responsable para el Estado y sus pueblos sin discriminación y con pleno respeto de los derechos humanos y el estado de derecho», Securing, Peace and Development. The Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform. Nota del secretario general A/62/659-S/2008/39, 23 de enero de 2008, párrafo 17.

desmovilización y la reintegración de combatientes (DDR). A esto se debe que gran parte de las misiones internacionales que se estn llevando a cabo en el continente africano sean de formación y adiestramiento de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Es el caso de las desplegadas por la Unión Europea de carácter civil (EUBAM Libia,⁵⁷ EUCAP Mali,⁵⁸ EUCAP Níger,⁵⁹ EUCAP Nestor⁶⁰ o EUSEC RDC)⁶¹ o militar (EUTM Mali⁶² o EUTM Somalia).⁶³

En 2014 se han completado la misión de policía EUPOL RDC y EUVASEC Sudán del Sur para reforzar la seguridad de la aviación en el aeropuerto internacional de Juba. Durante veintiún años, el grupo armado Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán (SPLA) y sus aliados lucharon contra el Gobierno de Jartum por su independencia. El conflicto costó la vida a casi dos millones de personas y provocó el desplazamiento de cuatro millones de sudaneses del sur. En 2005, ambas partes firmaron un acuerdo de paz que estipuló que el sur disfrutaría de autonomía durante seis años, seguidos de un referéndum para la secesión, que resultó favorable a la misma. En 2011, Sudán del Sur alcanzó su ansiada independencia, pero, no obstante, el conflicto sigue abierto por el desacuerdo en el trazado de la frontera en una zona rica en petróleo.

En algunos casos, como es el de la RDC, se han dado pasos importantes hacia la paz en este año con un nuevo acuerdo en Addis Abeba y la decisión del Consejo de Seguridad de dotar a MONUSCO de una brigada de intervención, lo que nos permite ser optimistas de cara a los años venideros. En otros, como es el caso de la RCA, la situación se ha deteriorado considerablemente «ahogándose en el caos y la anarquía».⁶⁴ En este país, los enfrentamientos entre los rebeldes musulmanes y las milicias

⁵⁷ EUBAM (EU Border Assistance Mission in Libya: misión desplegada en mayo de 2013 bajo el manto de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) para apoyar a las autoridades libias en la mejora de la seguridad en las fronteras.

⁵⁸ EUCAP Mali: misión cuyo objetivo es el asesoramiento estratégico y el entrenamiento de las fuerzas de seguridad malienses desde abril de 2014.

⁵⁹ EUCAP Níger: misión civil de la UE para la seguridad del Sahel que se desplegó en el verano de 2012.

⁶⁰ EUCAP Nestor: misión desplegada en 2012 para aumentar las capacidades marítimas de cinco países del Cuerno de África y el océano ndico occidental: Djibouti, Kenia, Somalia, Seychelles y Tanzania.

⁶¹ EUSEC RDC: misión desplegada en la República Democrática del Congo desde el año 2005 para prestar apoyo al Gobierno congoleño para la mejora de la seguridad y la gobernanza.

⁶² EUTM Mali: misión que tiene como objetivo el entrenamiento de las Fuerzas Armadas malienses.

⁶³ EUTM Somalia: misión desplegada desde abril de 2010 para el entrenamiento militar de las Fuerzas Armadas somalíes en busca del fortalecimiento del Gobierno Federal de Transición y de las instituciones del país.

⁶⁴ DÍEZ ALCALDE, Jesús: «Caos y violencia en la República Centroafricana, y la reacción internacional», documento de análisis del IIEE 05/2014, enero de 2014.

cristianas, con la lucha por el poder político y por el control de los recursos naturales como telón de fondo,⁶⁵ han sumido a la población en una situación de violencia creciente que el Gobierno Nacional de Transición no ha sido capaz de frenar.

También en Libia la situación ha empeorado progresivamente, habiéndose convertido en un campo de batalla de múltiples actores, nacionales y extranjeros, y en un foco de inestabilidad que se proyecta a los países vecinos, e incluso a Siria.⁶⁶ Por su parte, la situación de Mali ha pasado a ser un conflicto de intensidad media (para el IISS en su Armed Conflict Database) desde la intervención francesa y las actuales misiones internacionales en el país. No obstante, el vasto territorio del Sahel sigue y seguirá constituyendo un peligro para el norte de África y para la vecina Europa por la debilidad de los Estados y la porosidad de las fronteras. Como apunta César Pintado, de momento en el Sahel solo Mali alberga una EUTM, pero otros países vecinos también necesitan una profunda reforma del sector de seguridad.⁶⁷

La generalización de los conflictos irregulares, protagonizados por milicianos, paramilitares o terroristas, ha favorecido la potenciación de importantes lacras. Una de ellas es la violencia sexual,⁶⁸ que tiene como blanco principal, aunque no exclusivo,⁶⁹ a mujeres y niñas.⁷⁰ Esta en muchos casos se funde con otra gran catástrofe humanitaria: el exponencial incremento de personas que huyen de sus hogares y se han de instalar en campos de refugiados y desplazados o bien sobrevivir en otras ciudades. Con frecuencia, los refugiados y desplazados son víctimas directas de abusos sexuales, enfermedades y malnutrición,⁷¹ e incluso muchas

⁶⁵ DEIROS, Trinidad: «República Centroafricana: la invención de un conflicto religioso», documento de opinión del ISEE 67/2014, 16 de junio de 2014.

⁶⁶ ECHEVERRÍA, Carlos: «Imparable deterioro de la situación en Libia», Revista Ejército núm. 882, octubre de 2014, pp. 113-115.

⁶⁷ PINTADO RODRÍGUEZ, César: «Las UOE, el Sahel y la arquitectura africana de paz y seguridad. Sinergias y oportunidades para una nueva misión», documento de opinión del ISEE 125/2014.

⁶⁸ Naciones Unidas tiene una página web dedicada a la lucha contra la violencia sexual en conflictos: www.stoprapenow.org.

⁶⁹ Es una opinión generalizada que cada vez más hombres y niños sufren violaciones y otro tipo de abusos, aunque apenas se tienen cifras debido al temor a la denuncia por miedo a la estigmatización.

⁷⁰ Las agencias de Naciones Unidas apuntan datos estimados de 60.000 mujeres violadas durante la guerra civil de Sierra Leona (1991-2002), más de 40.000 en Liberia (1989-2003), 60.000 en las guerras de la antigua Yugoslavia (1992-1995) y al menos 200.000 en los últimos 12 años de guerra de la República Democrática del Congo. <<http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgsexualviolences.html>>.

⁷¹ En los campos de Níger, el 21% de los niños sufre malnutrición. Véase «Mali's conflict refugees: responding to a growing crisis», Oxfam Briefing Paper 167, enero de 2013 (disponible en la web de Oxfam).

mujeres se ven abocadas a prostituirse para alimentar a sus hijos.⁷² La última gran lacra contra la que tampoco se está ganando la batalla es el reclutamiento creciente, forzoso o voluntario, de niños como combatientes. Este tremendo problema —de especial calado por las dificultades de rehabilitación y reinserción una vez finalizado el conflicto— es especialmente habitual en la República Democrática del Congo, pero también en Chad, Libia, República Centroafricana, Mali, Somalia, Sudán y Sudán del Sur.

Exponencial crecimiento demográfico

Desde el año 1950 hasta el 2000, la población total africana se multiplicó por tres. En 2014, en este continente vivían alrededor de 1.200 millones de habitantes y la tendencia es al alza, pues se calcula que al acabar el siglo rebase los 4.000 millones.⁷³ El riesgo que se asocia a estos incrementos demográficos es que muchos de estos millones de personas viven en Estados que no pueden satisfacer sus necesidades de servicios públicos, alimentación y seguridad.

Según Unicef,⁷⁴ África occidental y oriental serán los principales focos de crecimiento demográfico. Se calcula que, a mediados de siglo, dos tercias partes de la población africana vivirán en estas dos regiones. Solamente la población de Nigeria alcanzará los 440 millones, dos veces y media su tamaño actual, que ya es el más grande del continente con 184 millones de habitantes. Le siguen, de lejos, Etiopía con casi 100 millones, Egipto con 85 millones y la RDC con 71 millones. El crecimiento previsto pondrá en jaque los ya en muchos casos deficitarios sistemas públicos de salud,⁷⁵ entre otras áreas indispensables para el desarrollo.

Cuanto más pobre sea el país o la región, mayor es la tendencia a tener las tasas más altas de fertilidad. La presión se incrementará entonces en lugares donde el punto de partida no es precisamente halagüeño. Los datos del Análisis de superposición *de la privación múltiple*⁷⁶ (MODA, por sus siglas en inglés), hecho por UNICEF para veintitrés países africanos en 2014, muestran que la mayor parte de los niños menores de cinco años tienen carencias en términos de nutrición, salud, agua, saneamiento y vivienda, que en muchos casos son cruciales para su supervivencia.

⁷² ESTÉBANEZ, Pilar: «La mujer en conflictos armados y guerras», en *El papel de la mujer y el género en los conflictos*, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2012. (Cuadernos de Estrategia núm. 157, pp. 287-295).

⁷³ «Generation 2030: Africa», UNICEF, Op. cit.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ KANTOROVÁ, V., BIDDLECOM, A. y NEWBY, H.: «Keeping pace with population growth», *The Lancet*, vol. 384, núm. 9940, 26 de julio de 2014, pp. 307-308.

⁷⁶ Más información en la web: <<http://www.unicef-irc.org/MODA/>>.

En estos términos es más que previsible que las necesidades de la población no se puedan ver satisfechas, en especial en las ciudades, donde en menos de veinticinco años vivirá la mayor parte de la población y donde habrá que enfrentar carencias ya patentes de vivienda, transporte, energía, empleo, infraempleo, educación y salud.⁷⁷

De todas ellas, la primera y más urgente necesidad, según David Bloom,⁷⁸ será dar trabajo a grandes grupos de población productiva, pues de lo contrario podría ser una importante fuente de inestabilidad social y política y una amenaza para la sociedad,⁷⁹ que agravaría problemas como el crimen, la violencia, el abuso de sustancias, la prostitución, la pertenencia a bandas y muchos otros.⁸⁰ El desempleo juvenil hace tiempo que ya es un problema crucial en el continente, pues en la mayoría de los países supera la tasa del 12%. Sierra Leona cuenta con el porcentaje más elevado: alrededor de un 60%.⁸¹

En segundo lugar habrá que frenar las altas tasas de reproducción haciendo la contracepción más asequible para retrasar la edad de maternidad o limitar el número de embarazos. Según este profesor de Economía y Demografía de la Universidad de Harvard, los líderes africanos han de contemplar que el «dividendo demográfico», si se controlan las tasas de fertilidad, permite desviar recursos al desarrollo de infraestructuras, al progreso tecnológico y, en general, a las mejores condiciones de vida.

Pero los desafíos no son exclusivamente africanos. Con las interconexiones en todos los niveles de la mano de la globalización, los cambios demográficos africanos serán sentidos más allá de sus fronteras: desde el hambre china de recursos africanos hasta las implicaciones para Europa de los futuros movimientos migratorios o el emergente papel de África como consumidor y como mercado de inversión en una creciente sustitución de Asia.

Sin evaluar y enfrentar el desafío que supondrá este crecimiento demográfico, el mundo no será capaz de mantener los objetivos que se proponga en la agenda posterior a 2015 en la línea marcada por la Declaración del Milenio hacia la prosperidad, la paz, la equidad y la sostenibilidad ambiental. En palabras de la Red de Información sobre Población de las

⁷⁷ «World Urbanization Prospects: highlights», Naciones Unidas, revisión 2014.

⁷⁸ BLOOM, David: «Africa's Daunting Challenges», *The New York Times*, 5 de mayo de 2011.

⁷⁹ ROSHAN, Tony: «Youth, Crime and Urban Renewal in the Western Cape», *Journal of Southern African Studies*, 31:1, pp. 209-227. Citado en MAGO, Stephen: «Urban Youth Unemployment in Africa: Whither Socio-Economic Problems», *Mediterranean Journal of Social Sciences*, vol. 5, núm. 9, mayo de 2014.

⁸⁰ CARMICHAEL, Fiona, y WARD, Robert: «Youth unemployment and crime in the English regions and Wales», *Applied Economics*, 32:5, pp. 559-571. Citado en MAGO, Stephen: Op. cit.

⁸¹ MAGO, Stephen: Op. cit.

Naciones Unidas (POPIN), «no hay duda de que en África el problema demográfico es real y desafiante».⁸²

Iniciativas colectivas de seguridad

Con un panorama tan complejo de la seguridad del continente y, por ende, del mundo entero, la gestión de los conflictos descansa en la organización internacional con mayor legitimidad para ello y que parecía la idónea para la búsqueda de soluciones: Naciones Unidas. No obstante, la historia de las intervenciones de la ONU en el continente africano ha tenido sus luces y sus sombras. En cualquier caso, ha sido un proceso de cambio y adaptación.

La idea de que son los propios africanos los que deben comprometerse con su seguridad va pasando de ser mera retórica a ser una realidad, aún deficiente, pero en marcha. Por este motivo, las misiones de los cascos azules son, ahora, mucho más conservadoras, limitándose a los aspectos de seguridad y tratando de conseguir que los africanos asuman de manera creciente las responsabilidades para el mantenimiento de la paz. En este sentido, la tendencia actual parece dirigirse hacia un protagonismo mayor de organizaciones regionales o de coaliciones dirigidas por una nación líder, legitimadas por medio de un mandato del Consejo de Seguridad de la ONU.

Desde el comienzo del nuevo milenio, podemos decir que ninguna zona del planeta ha llevado a cabo un progreso tan importante en el área de cooperación regional de seguridad como el continente africano.⁸³ En este sentido, la institución regional más importante es la Unión Africana (UA).

La UA nació oficialmente en Durban (Sudáfrica) en el año 2002, como sucesora de la Organización para la Unidad Africana (OUA), que hasta entonces no había desempeñado un papel satisfactorio. Desde su creación, su actividad principal había sido favorecer la descolonización del continente, proceso prácticamente finalizado con la independencia de Namibia y el fin del *apartheid* en África del Sur (a falta de concluir el del Sahara Occidental).

Con casi todos los Estados africanos como miembros —salvo Marruecos—,⁸⁴ la UA nace con la vocación de avanzar en la integración económi-

⁸² «In conclusion, there is no doubt that the population problem in Africa is real and challenging», Population and Development in Africa, conferencia de la Organización para la Unidad Africana (OUA) y la Comisión Económica para África (CEPA).

⁸³ PATRICK, Stewart M.: «African Union Peace Operations: From Rhetoric to Reality», Council on Foreign Relations, 7 de noviembre de 2014.

⁸⁴ Marruecos no es miembro de la UA porque esta organización reconoce como Estado independiente al Sáhara Occidental.

ca y política del continente y de reforzar la cooperación entre los Estados africanos.

Quizás uno de los campos donde la refundación de la OUA en la UA ha sido más radical es en el de la seguridad.⁸⁵ Mientras la OUA tenía como premisa el principio de inviolabilidad de la soberanía nacional, la agenda de seguridad de la UA no considera la «absoluta soberanía» de los Estados como principio inviolable y acepta explícitamente, en cambio,⁸⁶ la injerencia en asuntos internos.

Este actor emergente en los asuntos internacionales afronta todavía un buen número de problemas para ser plenamente operativo. El primero y fundamental es la falta de financiación y de recursos humanos adecuados para acometer las tareas encomendadas. A pesar del crecimiento en términos macroeconómicos del continente, el presupuesto de la UA depende en un 90% de la financiación exterior, especialmente de la Unión Europea.

En cualquier caso, la UA ha supuesto un avance claro a la hora de abordar los asuntos africanos de paz y seguridad con voz propia, y se acerca a los mismos con mecanismos que van desde la prevención de conflictos y la alerta temprana al mantenimiento de la paz o la intervención en las crisis.

No obstante, hacen falta importantes mejoras, como el aumento de las capacidades de muchos Estados para el despliegue de fuerzas, la formación de los profesionales civiles y militares que participan en las acciones de la UA y la reducción de la dependencia financiera externa para adoptar decisiones con mayor independencia y legitimidad.⁸⁷ Necesita, además, concretar las responsabilidades que corresponden a la UA, a Naciones Unidas y a las organizaciones económicas regionales (llamadas REC por sus siglas en inglés: Regional Economic Communities): la Comunidad Económica de África del Oeste (ECOWAS),⁸⁸ la Comunidad Económica de Estados de África Central (ECOCAS)⁸⁹ y la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo de África Oriental (IGAD).⁹⁰

⁸⁵ ROMERO JUNQUERA, Abel: «La arquitectura de paz y seguridad africana. Un compromiso de la Unión Europea», La importancia geoestratégica del África Subsahariana, monografía del CESEDEN 117, 2010.

⁸⁶ La UA es la única organización regional que explícitamente reconoce el derecho de intervenir militarmente para proteger a la población de atrocidades, es decir, la responsabilidad de proteger. Lo hace en el artículo 4(h) de su carta de constitución: «The right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity».

⁸⁷ GONZÁLEZ BUSTELO, Mabel: «La Unión Africana: ¿un nuevo actor global en paz y seguridad?», IECAH, 4 de junio de 2013.

⁸⁸ ECOWAS, por sus siglas en inglés: *Economic Community of West African States*.

⁸⁹ ECOCAS, por sus siglas en inglés: *Economic Community of Central African States*.

⁹⁰ IGAD, por sus siglas en inglés: *Intergovernmental Authority on Development*.

Una nueva organizaci3n subregional a destacar es la reciente G-5 Sahel, fundada por Mauritania, Mali, N3ger, Burkina Faso y Chad en febrero de 2014 para coordinar sus pol3ticas de desarrollo y de seguridad, con especial atenci3n a la lucha contra el yihadismo.

Debido a que la UA tiene una mayor tolerancia a las bajas que la ONU,⁹¹ es tentador mantener el modelo secuencial que ha tenido lugar en la RCA. Este modelo consiste en una intervenci3n inicial de la UA, como fue MIS-CA, seguida de una operaci3n de mayor duraci3n de mantenimiento de la paz de la ONU: MINUSCA, que sustituy3 a la anterior en septiembre de 2014.

No obstante, aunque es creciente, la actividad sobre el terreno de la UA ha sido escasa. De todas las operaciones de paz o de reforma del sector de seguridad que est3n teniendo lugar en suelo africano actualmente, la UA participa en muy pocas.

La misi3n m3s prolongada y de mayor entidad de la UA cuando se termin3 de redactar este trabajo hab3a sido la de Somalia (AMISOM: African Union Mission in Somalia), que reemplaz3 a la misi3n regional de IGAD en 2007. Sus objetivos son: apoyar las estructuras del Gobierno Federal de Transici3n de Somalia, implementar un plan nacional de seguridad, adiestrar a las fuerzas de seguridad somal3es y apoyar la creaci3n de un entorno de seguridad que permita el reparto de ayuda humanitaria. Sin duda su objetivo m3s exitoso es la lucha contra Al Shabab. Esta misi3n, no obstante, ha tenido el apoyo de la ONU y est3 financiada pr3cticamente en su totalidad por donantes externos, sobre todo la UE.

Otra misi3n en la que participa la UA es UNAMID, la operaci3n h3brida con la ONU en Darfur, que absorbi3 a la misi3n AMIS de la UA en 2007 para controlar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en el territorio. Esta misi3n tambi3n tiene una dependencia log3stica y financiera total de actores externos, en particular de la Uni3n Europea y de los Estados Unidos.⁹²

Lo mismo ocurre con la 3ltima misi3n emprendida por esta organizaci3n, la ASEOWA (African Union Support to Ebola Outbreak in West Africa), contra la crisis del 3bola en el este del continente, financiada en su mayor parte por Estados Unidos y la UE y, en menor medida, por China y varios donantes particulares.⁹³ Esta misi3n se ha desplegado invocando, por primera vez, el art3culo 6 de la Carta de esta organizaci3n en asistencia humanitaria. Aunque la financiaci3n es esencialmente externa, se trata de una iniciativa muy relevante de la UA para paliar los efectos de este virus mortal y proveer, una vez m3s, de los indispensables recursos

⁹¹ PATRICK, Stewart M.: Op. cit.

⁹² ROMERO JUNQUERA, Abel: «La arquitectura...», Op. cit.

⁹³ LOUW-VAUDRAN, Liesl: «The AU's Ebola mission: it's not all about the money», ISS, 22 de septiembre de 2014.

humanos que se necesitan. Es de esperar que, al igual que ha sucedido y sigue sucediendo con el resto de organizaciones internacionales, se haga camino al andar gracias a las lecciones aprendidas y a un mayor compromiso de los Estados miembros.

El resto de las misiones en el continente africano son responsabilidad de la UE, en especial las de adiestramiento, y de Naciones Unidas. También la OTAN participa en el continente, pero con un papel menos protagonista.

En octubre de 2014, la UE tenía abiertas nueve misiones. Cinco de ellas eran de carácter civil: EUBAM Libia, EUCAP Mali, EUCAP Níger, EUSEC RDC y EUCAP Nestor (en Kenia, Yibuti, Somalia y Seychelles). De carácter militar eran dos: EUTM Mali y EUFOR RCA. Otras dos misiones, en el Cuerno de África, se consideraban de carácter cívico-militar: EU NAVFOR Atalanta y EUTM Somalia.

En las mismas fechas, la OTAN tenía en marcha la operación Active Endeavour (en aguas del Mediterráneo), operaciones de lucha contra la piratería y de apoyo al trabajo de la UA en Darfur y en Somalia, y las misiones de asistencia para el desarrollo de capacidades propias de mantenimiento de la paz: las African Standby Force (ASF).

Por su parte, Naciones Unidas tenía desplegadas la misión MINURSO en Sahara Occidental, MINUSCA en Bangui (RCA), MINUSMA en Mali, MONUSCO en la RDC, ONUCI en Costa de Marfil, UNAMID en Darfur, UNISFA en Abyei (Sudán), UNMIL en Liberia y UMISS en Sudán del Sur.

De estas operaciones, España participaba en las operaciones y misiones Atalanta, EUTM Somalia, EUCAP Nestor, EUTM Mali y EUFOR RCA de la Unión Europea; en la misión UNOCI de Naciones Unidas; en las misiones de vigilancia marítima de la OTAN, y en proyectos de iniciativa nacional como el Apoyo a la RCA en Gabón y el Apoyo a Mali en Senegal.

Son destacables, asimismo, dimensiones multilaterales cada vez más visibles como la alianza estratégica UE-África, marco muy destacado porque incluye a Marruecos. El eje central de la cooperación europea con el continente vecino han sido los Fondos Europeos para el Desarrollo⁹⁴ y la relación se ha ido consolidando mediante sucesivas cumbres y estrategias. Así, la Cumbre de Lisboa del año 2007 contempló el nacimiento de la primera Estrategia Conjunta África-UE, que se estructura en ocho asociaciones temáticas: Paz y seguridad; Gobernanza democrática y derechos humanos; Comercio, integración regional e infraestructura; Objetivos de Desarrollo del Milenio; Energía; Cambio climático; Inmigración, movilidad y empleo, y, finalmente, Ciencia, sociedad de la información y espacio.

⁹⁴ Díez ALCALDE, Jesús: «África: avances, desafíos y su alianza estratégica con la Unión Europea», Op. cit., p. 38.

Aunque no han faltado críticas a la aplicación vacilante de la estrategia,⁹⁵ el balance de estos siete años de andadura, según Díez Alcalde,⁹⁶ es positivo. En primer lugar, afirma, se ha incrementado el apoyo financiero europeo a múltiples programas de desarrollo africanos, se han respaldado los esfuerzos de África en sus procesos nacionales de democratización, se ha fortalecido el comercio entre ambos continentes, se ha financiado la transformación de la agricultura africana y, en el ámbito de la paz y la seguridad, la Unión Europea ha colaborado, a través del Fondo para la Paz de África, en el desarrollo de la capacidad africana de gestión, resolución y prevención de las crisis, y ha apoyado económicamente todas las misiones africanas desplegadas en Somalia, Mali, República Centroafricana y Sudán.

Aunque no se trata de una iniciativa colectiva de seguridad plenamente, pues no es una misión de interposición de Naciones Unidas ni una acción en esta línea, conceptualmente sí podemos contemplar la iniciativa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como tal, en tanto en cuanto la meta es el desarrollo humano y este es condición *sine qua non* para la seguridad, como vamos a ver. Los indicadores que estos objetivos señalan, además, son causas y consecuencias de riesgos y amenazas para la paz, la estabilidad y la seguridad.

Objetivos del milenio

En septiembre del año 2000, se reunieron los dirigentes mundiales en la sede de la ONU de Nueva York en la llamada Cumbre del Milenio. En ella aprobaron la llamada Declaración del Milenio, que fue firmada por 189 Estados miembros de las Naciones Unidas y que se tradujo posteriormente en una serie de objetivos a ser alcanzados antes de 2015.

Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) toman como base acuerdos adoptados en conferencias y cumbres de las Naciones Unidas anteriores, y representan el compromiso de todas las naciones de lograr avances cuantificables en las principales esferas del desarrollo humano: reducir la pobreza, el hambre, las enfermedades, la degradación ambiental, la inequidad entre los sexos y la falta de educación y de acceso al agua y al saneamiento. La carencia de estas condiciones mejores de vida, como vamos a ver, son causas y consecuencias de riesgos y amenazas para la seguridad, entendida ya como un concepto mucho más amplio que la sola seguridad estatal, puesto que sin seguridad no hay desarrollo, pero sin desarrollo tampoco hay seguridad.

⁹⁵ BELLO, Oladiran: «La asociación UE-África: Una encrucijada estratégica», FRIDE, 2010.

⁹⁶ DÍEZ ALCALDE, Jesús: «África: avances, desafíos y su alianza estratégica con la Unión Europea», Op. cit., p. 40.

Podemos decir que se han conseguido logros importantes en todos los frentes, pero no hay que perder de vista que en muchos países del continente africano el punto de partida era una situación muy deficiente.

Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Según el informe 2014 de Naciones Unidas⁹⁷ sobre la marcha de los ODM, la pobreza extrema —cifrada en una renta inferior a 1,25 dólares al día— se ha reducido a la mitad en el mundo entre 1990 y 2010. Este descenso supone que 700 millones de personas menos viven en la pobreza extrema. Pero disminuir la pobreza extrema no es lo mismo que erradicar el hambre. Una de las metas de este objetivo era reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas en pobreza extrema. Si atendemos a los datos, que el propio informe de Naciones Unidas indica que es el mayor obstáculo, especialmente en países débiles, el objetivo está cumplido de forma general. Ahora bien, de manera regional no podemos ser tan optimistas. El 40% de los africanos y casi la mitad de los subsaharianos viven con menos de 1,25 dólares al día, es decir, por debajo del umbral de la pobreza.⁹⁸ Los avances son innegables en números totales, pero en ciertas regiones y países el avance es pequeño.

Según el informe de 2014 sobre la inseguridad alimentaria en el mundo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO),⁹⁹ en líneas generales se puede decir que África, en especial la región subsahariana, avanza lentamente en la lucha contra el hambre por verse muy afectada por los conflictos y los desastres naturales. En esa región del planeta, una de cada cuatro personas está subalimentada. Por este motivo el objetivo de erradicar la pobreza y la indigencia en todos los países sigue pendiente, y constituye un elemento fundamental del programa de desarrollo de las Naciones Unidas y de la agenda para el desarrollo después de 2015.

Pero este indicador de pobreza extrema no explica por qué dos países con el mismo índice GNI tienen distinta tasa de desarrollo. Y es que la pobreza no puede medirse atendiendo a un solo indicador, como el monetario de 1,25 dólares al día, ni siquiera de manera general. Por este motivo, el PNUD maneja desde 2010 un índice de pobreza multidimensional (IPM),¹⁰⁰ (MPI por sus siglas en inglés, Multidimensional Poverty Index). Este índice complementa las medidas monetarias de la pobreza con las privaciones y necesidades de las personas. El salto en la calidad

⁹⁷ «Objetivos de Desarrollo del Milenio», Naciones Unidas, informe de 2014.

⁹⁸ «Generation 2030: Africa», UNICEF, Op. cit.

⁹⁹ «El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2014», FAO.

¹⁰⁰ Más información en la web: <<http://hdr.undp.org/es/content/indice-de-pobreza-multidimensional-ipm>>.

de los datos y en la información que de ellos se desprende es cualitativo, pues además permite saber quién es pobre pero también por qué lo es y qué políticas de desarrollo son más adecuadas. Contempla, además, casi todos los datos que se necesitan para analizar los objetivos del milenio: pobreza, nutrición, enseñanza primaria, mortalidad infantil y salud.

Los datos publicados en 2014¹⁰¹ de esta nueva escala para medir el nivel de pobreza indican que unos 1.600 millones de personas viven en la pobreza multidimensional, lo que supone más del 30% de los habitantes de los 108 países estudiados. De estos 1.600 millones de pobres IPM, el 29% vive en el África subsahariana. Y es que según los datos de este índice de pobreza multidimensional, los diez países más pobres del mundo son Níger, Etiopía, Mali, Burkina Faso, Burundi, Somalia, República Centroafricana, Liberia, Guinea y Sierra Leona. Etiopía tiene el segundo porcentaje más alto del mundo de pobres, solo por detrás de Níger, en donde el 89,3% de la población es pobre bajo estos parámetros y el 68,8% de la población es indigente, siendo este porcentaje más alto que en cualquier otro país de los analizados. En Etiopía y en Burkina Faso, los indigentes son casi el 60% de la población.

Es indudable que la pobreza y el hambre son causas de desestabilización e inseguridad y afectan directamente a varios de los riesgos y amenazas que hemos contemplado para el continente africano, como los movimientos migratorios y la adhesión y apoyo a grupos terroristas, piratas o facciones armadas en los conflictos armados.

Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal

La educación, además de ser un derecho reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos,¹⁰² es un parámetro con una importante relación con los conflictos¹⁰³ y otros desafíos a la seguridad: la educación puede aliviar las tensiones latentes en un país mediante la participación y los contenidos curriculares. En países en conflicto, la educación puede desempeñar una función importante en la protección de los civiles, en especial de las niñas, contra los peores efectos de los conflictos. Además, en los países que salen de conflictos, la educación tiene un papel importante en el proceso de reconciliación.

¹⁰¹ Datos disponibles en la página web del PNUD: <<http://hdr.undp.org/en/data>>.

¹⁰² Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. 1948. Artículo 26: «Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos».

¹⁰³ SMITH, A., y VAUX, T.: Education, conflict, and international development, Londres: Department of International Development, p. 2.

Queda claro que los países con mayores tasas de analfabetismo no podrán acceder a niveles elementales de desarrollo.¹⁰⁴ Según la UNESCO, «la alfabetización es a la vez un derecho humano, un instrumento de autonomía personal y un medio de alcanzar el desarrollo individual y social [...] esencial para erradicar la pobreza, reducir la mortalidad infantil, frenar el crecimiento demográfico, lograr la igualdad de género y garantizar el desarrollo sostenible, la paz y la democracia».¹⁰⁵

Aunque en algunos países se produjeron avances a comienzos de esta década —el informe 2014 de Naciones Unidas sobre los ODM indica que, en todas las regiones en desarrollo, se están eliminando las disparidades en la matriculación de niños y niñas en la escuela primaria—, la alfabetización se ha estancado en otros muchos y la meta del 2015 de reducir el analfabetismo a la mitad, que forma parte de este objetivo, sigue muy lejos de lograrse. De no cambiar las cosas, según Manos Unidas,¹⁰⁶ en el futuro uno de cada dos analfabetos vivirá en África. También son de África seis de los nueve países donde más mujeres jóvenes analfabetas hay: Nigeria, Etiopía, República Democrática del Congo, Tanzania, Egipto y Burkina Faso.

No obstante, una vez más los avances son innegables. Así, en África del Norte los datos de escolarización primaria universal se cifran en un 99% para 2012¹⁰⁷ (un 80% en 1990), y en el África subsahariana este porcentaje se encuentra en un 78%. El aumento de conflictividad posterior a las mal llamadas primaveras árabes probablemente haya tenido un impacto negativo en los datos norteafricanos.

Objetivo 3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento¹⁰⁸ de la mujer

La igualdad de género, además de ser un objetivo en sí mismo, es un controlador para el resto de los ODM. Está íntimamente ligada a los objetivos de la salud materna y del recién nacido y ayuda a evitar la propagación de enfermedades de transmisión sexual como el sida. El empoderamiento de la mujer y su participación en los procesos de resolución de conflictos tiene un impacto directo en la estabilidad y desarrollo de los países.

¹⁰⁴ UNESCO, Día Internacional de la Alfabetización 2013.

¹⁰⁵ UNESCO, Día Internacional de la Alfabetización 2014.

¹⁰⁶ «África y Asia, los continentes con más personas analfabetas del mundo», Manos Unidas, Madrid, 8 de septiembre de 2014.

¹⁰⁷ Aunque el informe de Naciones Unidas es de 2014, los datos que refleja son de 2012.

¹⁰⁸ El término empoderamiento proviene del inglés *empowerment*. *Es la traducción más utilizada, aunque apoderamiento* es una traducción al castellano más adecuada.

A menudo, indica el propio PNUD, las mujeres y las ni1as son discriminadas en el acceso a los servicios de salud, a la educaci3n, a la representaci3n pol3tica o al mercado de trabajo, por poner unos ejemplos. El 3ndice de Desigualdad de G3nero (IDG)¹⁰⁹ mide las desigualdades de g3nero en tres aspectos importantes del desarrollo humano: la salud reproductiva, que se mide por la tasa de mortalidad materna y la de alumbramientos en la adolescencia; el empoderamiento, medido insuficientemente¹¹⁰ por la proporci3n de esca1os parlamentarios ocupados por mujeres y la proporci3n de mujeres y hombres de m1s de veinticinco a1os con al menos educaci3n secundaria, y, finalmente, la situaci3n econ3mica expresada en la participaci3n de las mujeres en el mercado de trabajo, medida por la tasa de participaci3n laboral de la poblaci3n femenina y masculina de m1s de quince a1os. En este 3ndice, seg3n los valores de 2013,¹¹¹ las diez peores posiciones del continente¹¹² son para las mujeres de N3ger, Chad, Mali, Rep3blica Democr1tica del Congo, Mozambique, Liberia, Rep3blica Centroafricana, Costa de Marfil, Mauritania y Sierra Leona.

Aunque solo tres pa3ses africanos tienen a una mujer como jefe de Estado¹¹³ —Europa tiene seis—, es un dato indicativo de una mejora considerable en el posicionamiento pol3tico de la mujer africana, aunque no sirva para sopesar la igualdad de g3nero.¹¹⁴ No obstante, seg3n el informe 2014 de los ODM, la participaci3n pol3tica de las mujeres ha seguido aumentando en el mundo. Esta tendencia de mejora general se observa tambi3n en la mayor3a de los pa3ses africanos, con el destacable ejemplo de Ruanda, con un 57% de mujeres parlamentarias.

Cuando atendemos a otros aspectos, como el control de las mujeres de sus propios cuerpos y de su salud, 1frica tiene mucho m1s camino por

¹⁰⁹ V3ase <<http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desigualdad-de-g%C3%A9nero-idg>>.

¹¹⁰ Medido de manera insuficiente en tanto en cuanto el empoderamiento de la mujer consta de cinco componentes: la conciencia de la mujer de su propia val3a; su derecho a tener y a determinar sus elecciones; su derecho a tener acceso a las oportunidades y los recursos; su derecho a tener el poder de controlar su propia vida, tanto dentro como fuera del hogar; y su capacidad para influir en la direcci3n del cambio social para crear un orden social y econ3mico m1s justo, nacional e internacional. V3ase «Guidelines on Women's Empowerment», UN Population Fund (UNFPA). <<http://www.un.org/popin/unfpa/taskforce/guide/iatfwemp.gdl.html>>.

¹¹¹ Datos disponibles en: <<http://hdr.undp.org/en/data>>. Fecha de consulta: octubre de 2014.

¹¹² De los pa3ses de los que se tienen datos. No se tienen datos, por ejemplo, de Nigeria o de Angola.

¹¹³ A fecha de redacci3n de este trabajo, noviembre de 2014, en Liberia, donde las mujeres fueron protagonistas de la lucha por la paz lideradas por Leymah Gbowee en el a1o 2003, la presidencia del Gobierno est1 a cargo de Ellen Johnson Sirleaf desde 2006. En Malaui, Joyce Banda es presidenta desde 2012. Y, finalmente, en la Rep3blica Centroafricana, Catherine Samba-Panza es presidenta desde enero de 2014.

¹¹⁴ Liberia, por ejemplo, saca muy mala nota en el IDG.

recorrer. Prácticas como la mutilación genital femenina, la violencia sexual o el matrimonio de niñas son difíciles barreras que impiden el desarrollo de las naciones. Cumplir el objetivo de empoderar a las mujeres y las niñas impulsará el desarrollo y la reducción de la pobreza. Las mujeres sanas, educadas y con la responsabilidad de su vida en sus manos contribuyen a la salud y la riqueza de sus familias, de sus comunidades y de sus naciones.

Objetivo 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años

Los datos de UNICEF¹¹⁵ muestran un descenso de la mortalidad infantil en África, especialmente desde el año 2000. Aun así, en este continente aún tienen lugar la mitad de los fallecimientos infantiles.

Actualmente, según el informe 2014 de los ODM, uno de cada once niños nacidos en África muere antes de cumplir los cinco años. Esta proporción es catorce veces superior a la de los países desarrollados. Solo luchando contra las enfermedades que más mortalidad causan en el continente, en su mayoría evitables o curables, se modificará esta cifra.

Objetivo 5. Mejora de la salud materna

Estrechamente relacionada con la mortalidad infantil está la mejora de la salud materna. La muerte de la madre aumenta considerablemente la probabilidad de que muera también su recién nacido. El informe de Naciones Unidas sobre este objetivo indica, una vez más, que queda mucho por hacer. No obstante, aunque el progreso es innegable y el inconcreto objetivo se ha cumplido —pues desde 1990 la mortalidad materna ha disminuido en un 45%—, un 57% de todas las defunciones maternas ocurre en África.

La mayor parte de estas muertes es evitable. Según una cita que repiten a menudo las webs de organizaciones internacionales, del doctor Mahmoud Fathalla, profesor de Obstetricia y Ginecología y presidente del Comité Consultivo de Investigaciones Sanitarias Mundial de la Organización Mundial de la Salud (OMS), «no es que las mujeres mueran a causa de enfermedades para las que no hay tratamiento; las mujeres mueren porque la sociedad todavía no ha decidido que sus vidas son dignas de ser salvadas».¹¹⁶

¹¹⁵ UNICEF. Division of Data, Research and Policy. Op. cit.

¹¹⁶ FATHALLA, Mahmoud F.: «Human rights aspects of safe motherhood», Best Practice & Research Clinical Obstetrics & Gynaecology, vol. 20, tema 3, pp. 409 a 419, junio de 2006.

Objetivo 6. Combatir el VIH¹¹⁷/sida,¹¹⁸ el paludismo y otras enfermedades

Como apuntaba la oficina regional de la OMS para África en su informe de 2010 sobre los ODM,¹¹⁹ tres de los siete objetivos estaban directamente relacionados con la salud: el objetivo 4, reducir la mortalidad infantil; el 5, mejorar la salud materna, y el 6, que nos ocupa. No obstante, otros objetivos se monitorizan y controlan a través de indicadores relacionados con la salud, como el objetivo 1, erradicar la pobreza y el hambre; el 7, la sostenibilidad medioambiental, y el 8, el fomento de una alianza global para el desarrollo.

Por tanto, la salud debe ser compromiso primordial para lograr otros objetivos de desarrollo. Es quizá la salud, o más bien la enfermedad, junto con el terrorismo, la amenaza que con más claridad nos está enseñando desde hace tiempo que los riesgos y peligros son globales. La reciente crisis del ébola, que comenzó en diciembre de 2013, y especialmente su salto a Europa y Estados Unidos, nos ha acercado más a África. Hasta el 24 de diciembre de 2014, la OMS reconocía un total de 19.497 personas infectadas de ébola y 7.588 fallecidos. Los países más afectados, como podemos ver en el cuadro, eran hasta esa fecha, por este orden, Sierra Leona, Liberia y Guinea.

	Nº INFECTADOS	Nº FALLECIMIENTOS
GUINEA	2597	1607
LIBERIA	7862	3384
SIERRA LEONA	9004	2582
MALI	8	6
NIGERIA	20	8
SENEGAL	1	0
ESPAÑA	1	0
EEUU	4	1
TOTAL	19497	7588

Tabla 1: Situación del ébola el 24 de diciembre de 2014. Elaboración propia. Fuente: OMS. 1 Informe disponible en: <http://apps.who.int/ebolaweb/sitreps/20141224/20141224.pdf>.

¹¹⁷ VIH: virus de inmunodeficiencia humana.

¹¹⁸ sida: síndrome de inmunodeficiencia adquirida.

¹¹⁹ «Towards reaching the health-related millennium development goals: progress report and the way forward: Report of the Regional Director», WHO Regional Office for Africa, 2010.

Por otro lado, según el informe 2014 sobre los ODM de Naciones Unidas, los esfuerzos en la lucha contra el paludismo (o malaria) y la tuberculosis han tenido buenos resultados. Se calcula que las acciones emprendidas en la lucha contra el paludismo en poco más de una década, del año 2000 al 2012, evitaron más de tres millones de muertes por esta enfermedad. De esa cifra se estima que el 90% corresponde a niños del África subsahariana de menos de cinco años.

Paperas, tétanos, meningitis, sífilis, diarrea, sida, neumonía, polio, dengue, fiebre amarilla... son algunas de las enfermedades más mortales en África. El ébola, que ocupó en 2014 las portadas de los medios de comunicación europeos, es un virus conocido desde hace al menos tres décadas, pero estamos ante el brote más fuerte registrado. Según expertos como Thomas Frieden, director de los Centros para el Control de las Enfermedades (CDC, según sus siglas en inglés), si no se ponen los medios suficientes, podría convertirse en una pandemia como el sida.¹²⁰

Según el informe de ONUSIDA,¹²¹ el número de personas que se infectan con el VIH continúa disminuyendo en la mayor parte del mundo, con un descenso del 38% desde 2001. Una vez más, el África subsahariana es la zona más castigada del planeta, con aproximadamente 25 millones de personas —casi el 71% del número mundial de infectados—, sobre todo mujeres jóvenes, viviendo con el VIH. Aunque en esta región el número de muertes relacionadas con el sida se redujo un 39% entre 2005 y 2013, allí vivía el 74% de las personas que han muerto por causas relacionadas con esta enfermedad en 2013. El norte de África, sin embargo, experimentó un impactante incremento de la tasa de mortalidad por sida en un 66%.

Atendiendo a los datos que proporciona este informe, solo en diez países vive el 81% de las personas que portan el VIH: Etiopía, Kenia, Malawi, Mozambique, Nigeria, Sudáfrica, Uganda, Tanzania, Zambia y Zimbabue; y de ellos, la mitad son nigerianos y sudafricanos. Las desigualdades de género y algunas normas sociales ayudan a la transmisión de esta enfermedad. Así, las niñas y las mujeres jóvenes son los colectivos más afectados. Para la médica Pilar Estébanez, especialista en la lucha contra el sida, es trágico que aún se produzcan infecciones madre-recién nacido cuando la prevención es tan sencilla como aplicar tratamiento a la madre justo antes del parto.¹²² Según la fundadora de Médicos del Mundo, aunque la solución es fácil y barata, casi 250.000 niños nacieron con el VIH transmitido por sus madres.

¹²⁰ PELIGRI, Justin: «CDC director on Ebola: "Only thing like this has been AIDS"», CNN, 10 de octubre de 2014. <<http://edition.cnn.com/2014/10/10/politics/cdc-director-frieden-ebola-aids/>>. Fecha de consulta: octubre de 2014.

¹²¹ «The Gap Report», UNAIDS, 2014.

¹²² ESTÉBANEZ, Pilar: «Acabar con el sida es posible», Público, 1 de diciembre de 2014. <<http://www.publico.es/actualidad/559387/acabar-con-el-sida-es-posible>>. Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2014.

Hay datos que invitan al optimismo, pero estos avances no deben permitir que se baje la guardia, como está ocurriendo cuando 22 millones de personas no reciben medicamentos para su enfermedad, lo que equivale a la mitad de la población de España.

La malaria o el paludismo es una enfermedad curable siempre y cuando se diagnostique a tiempo. Aunque ha habido casos en América Central y en el Sudeste Asiático, esta enfermedad prácticamente se circunscribe al África subsahariana. Existe un tratamiento profiláctico que previene el contagio y también hay vacunas en experimentación. Aunque la tasa de mortalidad general en África ha descendido un 49% y la específica de niños un 54% desde el año 2000,¹²³ esta enfermedad se lleva más de medio millón de vidas al año, la mayoría de niños.

Sin lugar a dudas, la enfermedad del 2014 y seguramente del 2015 es el ébola. Y lo es no tanto por la alta tasa de morbilidad —pues es cierto que mueren miles de personas al día por malaria o sida—, sino por haber llegado a Occidente y por el elevado porcentaje de infectados que fallece.

Aunque el virus del Ébola se detectó por primera vez en 1976, en dos brotes que tuvieron lugar simultáneamente en una aldea de Sudán, Nzara, y en otra en la República Democrática del Congo, Yambuku, situada cerca del río Ébola —de quien toma el nombre—, es desde principios de 2014 cuando se ha convertido en una preocupación internacional. Por este motivo, en agosto del año pasado el director general de la OMS declaró este brote como «urgencia de salud pública de interés internacional» (PHEIC, según sus siglas en inglés). Recomendó, además, realizar restricciones de viajes de personas susceptibles de estar enfermas y dio el visto bueno para utilizar medicamentos experimentales.

Este brote tan virulento se detectó en el mes de marzo en Guinea y se ha extendido por varios países de la región, fenómeno que no había tenido lugar hasta entonces. La expansión de la enfermedad se ha debido a los deficientes sistemas sanitarios de los países más afectados, a la inexperiencia en el tratamiento del virus, a rituales funerarios y a la elevada movilidad geográfica de la población en la zona fronteriza de los países más afectados: Guinea, Sierra Leona y Liberia. En estos dos últimos países, la enfermedad se extendió rápidamente por tratarse de países asolados por la guerra y con una población tan desnutrida como sus sistemas de salud pública.

Se trata de un ejemplo más de la interrelación de desafíos y amenazas y de la globalización. El virus también había llegado, en diciembre de 2014, si bien de manera residual, a Nigeria, Malí, Senegal, España y Estados Unidos.

¹²³ Datos de la OMS: <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs094/en/>>.

El virus ha provocado una urgente crisis de salud y algunos movimientos migratorios, y ha tenido un impacto devastador en las economías de los países más afectados. El coste económico del brote en 2014 y 2015 ha sido cifrado por el Banco Mundial en 32.000 millones de dólares en los tres países más afectados —Guinea, Liberia y Sierra Leona—, con economías en crecimiento hasta este brote.¹²⁴ El Fondo Monetario Internacional había estimado el crecimiento de Sierra Leona en un 14% para 2014, Liberia estaba creciendo un 10% desde 2005 y Guinea era elogiada por sus reformas económicas y políticas.¹²⁵

Aunque no cabe duda de la importancia de este brote, el virus del Ébola no es el único sobre el que las autoridades sanitarias mundiales tienen puesta la alerta. En 2014 también ha habido brotes del virus de Marburgo, en Uganda; de la polio en Camerún, Guinea Ecuatorial y Nigeria, o de la fiebre amarilla en la República Democrática del Congo. Aunque se trata de brotes de escasa entidad si los comparamos con la virulencia del ébola, no se han de perder de vista si tenemos en cuenta que, hasta este brote tan virulento, el ébola era una enfermedad de perfil bajo. La lección aprendida de esta crisis es que, en términos de seguridad sanitaria internacional, el mundo no está preparado, pues los países no están capacitados para dar alertas tempranas. Es indispensable formar a especialistas en todos los países para que puedan aplicar el Reglamento Sanitario Internacional, aprobado en 2005.

Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente para 2015

Igual que con el objetivo anterior, el cambio climático puede influir en los demás objetivos, como el incremento de la pobreza, o incrementar la extensión de enfermedades, como la malaria.¹²⁶ El cambio climático tiene, además, relación directa con los movimientos migratorios y, en algunos casos, con los conflictos armados.

En África, el cambio climático es una amenaza para el crecimiento económico y para la supervivencia de las poblaciones ya vulnerables. La seguridad alimentaria y el acceso al agua y la salud se verán afectadas de manera especial.¹²⁷ Considerando la interdependencia actual entre los países, el impacto del cambio climático sobre los recursos o las materias primas en un lugar influirá en los precios, en las cadenas de suministro,

¹²⁴ KOTTASOVA, Ivana: «World Bank: Cost of Ebola could top \$32 billion», CNN, 9 de octubre de 2014. <<http://edition.cnn.com/2014/09/24/business/ebola-cost-warning/>>. Fecha de consulta: noviembre de 2014.

¹²⁵ KOTTASOVA, Ivana: «World Bank: Cost of Ebola could top \$32 billion», Op. cit.

¹²⁶ TANSER, Frank C., SHARP, Brian, y LE SUEUR, David: «Potential effect of climate change on malaria transmission in Africa», *The Lancet* núm. 362, 2003, 1792-98.

¹²⁷ IPCC (2014). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Chapter 12, Human Security (p2).

en el comercio y en las relaciones políticas en otras regiones. De este modo, el cambio climático influirá cada vez más en el crecimiento económico y en la seguridad humana.

Según el informe sobre los ODM de 2014, todavía hay importantes tendencias que amenazan la sostenibilidad del medio ambiente. Así, las emisiones globales de dióxido de carbono continúan la tendencia alcista. Este informe indica que, en 2011, fueron casi un 50% más altas que las registradas en 1990. No obstante, este informe también nos habla de acciones globales exitosas, como las medidas internacionales adoptadas para eliminar las sustancias que reducen la capa de ozono o el aumento del porcentaje de áreas terrestres y marítimas costeras protegidas en el mundo.

El acuerdo alcanzado en noviembre de 2014 entre Estados Unidos y China para reducir las emisiones de dióxido de carbono, aunque no exento de críticas¹²⁸ —2030 puede ser demasiado tiempo para esperar a que China frene las emisiones de gases de efecto invernadero—, es un paso indispensable. Según el Grupo Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático (IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change), debido a su posición geográfica, ningún continente sufrirá tanto los efectos del cambio climático como África.

Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Este objetivo tiene como meta para 2015 el impulso de un sistema comercial y financiero, abierto y previsible, que incluya el compromiso de la buena gobernanza, el desarrollo y la reducción de la pobreza. Entre sus metas también se encuentran necesidades básicas de muchos países africanos, como la lucha contra el desempleo juvenil o la mejora del acceso a los medicamentos. Estas metas están lejos de conseguirse.

El avance es más significativo en el terreno político. Aunque muchos dirigentes siguen aferrándose al poder por medios no democráticos y los golpes de Estado sean imposibles de erradicar del todo, como afirma Jesús Díez Alcalde, «en el horizonte, y hasta 2015, más de 30 procesos electorales volverán a poner a prueba la estabilidad política y la gobernanza democrática en África, que es el sustento ineludible para la consolidación del progreso africano».¹²⁹

En la evaluación de este objetivo, las Naciones Unidas¹³⁰ valoran muy positivamente la evolución de la ayuda oficial al desarrollo, del comercio y

¹²⁸ WONG, Edward: «China's Climate Change Plan Raises Questions», The New York Times, 12 de noviembre de 2014.

¹²⁹ DÍEZ ALCALDE, Jesús: «África: avances, desafíos y su alianza estratégica con la Unión Europea», Op. cit., p. 33.

¹³⁰ «Objetivos de Desarrollo del Milenio», Naciones Unidas, Op. cit.

de la deuda — indispensables para la consecución del resto de ODM— en África. Aunque muchos países no han alcanzado el objetivo comprometido de ayuda oficial al desarrollo (AOD), el 0,7% del PIB, la asistencia fue en 2013 de 134.800 millones de dólares, la mayor contribución hasta esa fecha. El sistema comercial también ha mejorado para los países en desarrollo, cifrándose en el 80% la cantidad de las importaciones provenientes de los países en desarrollo que entra en los países desarrollados libre de aranceles. La carga de la deuda, por último, se ha mantenido baja, en aproximadamente el 3% de los ingresos por exportaciones.

Los indicadores de los ODM están diseñados para medir el progreso en la lucha contra la pobreza y las privaciones sin tener en cuenta el punto de partida, de manera que África parece avanzar menos de lo que lo hace.¹³¹ En este sentido, los ODM son injustos para este continente, pues, si bien queda mucho camino por recorrer, las mejoras quedan difuminadas.

Pero en líneas generales, en el continente africano ha mejorado el nivel de vida. Las tasas de pobreza de África han seguido disminuyendo, a pesar de los efectos adversos de la crisis económica mundial. Las mortalidades materna e infantil han disminuido en este continente en un 47% y un 44%, respectivamente. Estos avances, sin duda positivos, tendrán reflejo en la creciente presión demográfica africana, uno de los principales desafíos presentes y futuros en el continente.

Intereses y riesgos para España

La posición geoestratégica de España —como miembro de la Unión Europea que comparte fronteras terrestres y marítimas con África, y con dos ciudades españolas ubicadas en este continente— le otorga un papel clave para fomentar y reforzar la cooperación con este continente. Nuestro país es el puente más claro entre África y la Unión Europea, para lo bueno y para las lacras, pues es zona de tránsito para todo tipo de inmigración y para el tráfico ilegal de drogas o seres humanos, e incluso para la amenaza yihadista.¹³² Estos fenómenos son globales y España, por su posición y exposición, es consciente de su papel protagonista.

Así, la Estrategia de Seguridad Nacional española¹³³ apunta que, de manera especial, «para los intereses españoles tres zonas serán vitales en las próximas décadas: el Sahel, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea». En estas regiones, las riquezas y las oportunidades confluyen con ame-

¹³¹ EASTERLY, William: «How the Millennium Development Goals Are Unfair to Africa», *World Development*, vol. 37, núm. 1, 2009, pp. 26-35.

¹³² DÍEZ ALCALDE, Jesús: «Cooperación Unión Europea-África Occidental: garantizar la seguridad compartida», documento de análisis del IEEE 43/2013, p. 15.

¹³³ Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido, Op. cit., Gobierno de España.

nazas como los tráfico ilícitos, los conflictos étnicos, el terrorismo, la debilidad estatal, el subdesarrollo y los extremismos ideológicos.

Especialmente cerca de nuestro país está el Sahel, donde la fragilidad de los Estados que lo componen favorece el asentamiento de grupos terroristas yihadistas, la proliferación de redes de delincuencia y la expansión de conflictos interétnicos. Al reforzar la seguridad de estos países se refuerza la seguridad española y, por ende, la europea, por lo que la Unión Europea debería prestar especial atención —mucho más de la que ha prestado hasta hoy— a estas fronteras. De lo contrario, la paz y estabilidad de la región, en sentido extenso, es decir, de ambas orillas del Mediterráneo, se verá amenazada por el tráfico de drogas y de personas, por el terrorismo y por la debilidad de Estados como Mali, Níger o Mauritania.

Es indispensable, por tanto, priorizar como escenario de actuación diplomática, económica y militar el espacio comprendido entre el Magreb y el Sahel, y entre el Golfo de Guinea y el Cuerno de África. Para ello, es imprescindible contar con la ayuda y asociación de países vecinos como Argelia (el 51% de nuestro gas proviene de este país), Marruecos, Mauritania, Níger, Nigeria o Mali. Además de la cooperación de los socios europeos, es importante el compromiso de organizaciones regionales de seguridad como la Unión Africana y las Comunidades Económicas de Estados de África Occidental y África Central.

Por ello, como ha señalado el ministro de Defensa, Pedro Morenés, «es necesario construir con los vecinos más cercanos un espacio de seguridad común en el área española de interés directo que permita proyectar seguridad y estabilidad sobre el arco que se extiende desde el Cuerno de África hasta el Golfo de Guinea, pasando por el Sahel».¹³⁴

Hemos de tener en cuenta que el peso de los países del Golfo de Guinea en el comercio español, aunque reducido, ha aumentado de manera significativa gracias a su abundancia de recursos naturales, sobre todo energéticos.¹³⁵ El deterioro de la situación de seguridad en la zona, sobre todo de la gobernanza, podría frenar esa tendencia y afectar a la seguridad del suministro a España.

En julio de 2014¹³⁶ Morenés anunció al Congreso la preparación de programas de asesoramiento y adiestramiento militar para los países del Golfo de Guinea que estén interesados, al igual que hace la Unión Euro-

¹³⁴ MORENÉS, Pedro: «España, frontera europea con el Magreb y el Sahel», Política Exterior, septiembre de 2013.

¹³⁵ ESCRIBANO, Gonzalo y ARTEAGA, Félix: «Seguridad y recursos en el Golfo de Guinea: algunas implicaciones para España», ARI 28/2013, 16 de julio de 2013.

¹³⁶ MORENÉS, Pedro: «Comparecencia del ministro de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, para informar sobre la política de defensa con respecto al sur del Mediterráneo, el Sahel, la República Centroafricana y las operaciones de mantenimiento e imposición de la paz que allí se desarrollan», 9 de julio de 2014.

pea en Mali. Se trata de pasar a la estrategia de las «acciones concretas» y de reaccionar ante la inseguridad creciente. Es posible y deseable que en 2015 fructifiquen estos programas.

Más allá de las iniciativas para reforzar la seguridad común, es fundamental mejorar la información y el análisis sobre África para una mejor comprensión de las prioridades nacionales y compartidas. En la línea del informe del Real Instituto Elcano «España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel», publicado a finales de 2014, señalamos la necesidad urgente de un mayor y mejor conocimiento de las realidades del continente vecino. Es cierto que se conocen rasgos o factores, como los apuntados en este capítulo —la conexión entre terrorismo y crimen organizado, por ejemplo—, pero otros de especial relevancia, como los procesos de radicalización —fenómeno que también padece nuestro país— nos son muy desconocidos.¹³⁷ Y sin un adecuado conocimiento no será posible realizar un análisis de riesgos lo más aproximado posible a la realidad para que esta no nos sorprenda una vez más.

Tanto desde una perspectiva económica como geopolítica, el límite sur de España es frontera por antonomasia. Por tanto, lo es también de la Unión Europea. Aquí se encuentran las diferencias de desarrollo más pronunciadas del mundo. Nada de lo que ocurre en el norte y oeste de África, en términos de seguridad, puede ser ajeno a España¹³⁸ y a la UE.

¹³⁷ ARTEAGA, Félix (coord.): «España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel», informe Elcano 18, noviembre de 2014, p. 171.

¹³⁸ ECHEVERRÍA, Carlos: «España, frontera Europea con el Magreb y el Sahel», Política Exterior, septiembre de 2013, p. 74.

Los Estados Unidos, en busca de una nueva estrategia de seguridad

Ignacio Rupérez

Capítulo cuarto

Resumen

2014 ha sido un año complicado para la Administración Obama por las elecciones legislativas de medio mandato¹ que tuvieron lugar en el mes de noviembre. Estas dieron al Partido Republicano el control del Senado después de haber obtenido en elecciones anteriores el de la Cámara de Representantes. A partir de esa fecha el presidente Obama tendrá más problemas tanto en su política exterior como en la doméstica para sacar adelante iniciativas y leyes.

En tal coyuntura ha renacido la vieja polémica sobre el papel de los Estados Unidos en el mundo y su preeminencia en el orden liberal internacional, así como sobre el alcance, la organización y los poderes del Estado Federal. A los dos años del término de su mandato como presidente se le acusa de haber prometido más que cumplido. Con mejor reputación fuera que dentro de su propio país, al presidente Obama se le valoran sus esfuerzos respecto a la reforma sanitaria, la emigración ilegal y la recuperación económica, así como por moverse en un mundo mucho más complejo del que podría responder a sus programas de pacificación, consenso y negociación.

¹ Mid Term.

Para su Administración, y para el Partido Demócrata, con la política doméstica se incrementa la polarización política, y con la política exterior se convocan los fantasmas no desaparecidos del todo de las guerras sin acabar y otras que se anuncian. Todo ello en un clima de creciente competitividad protagonizada por China, Rusia y otras naciones. Unas y otras tensiones coinciden, y se intensifican en consecuencia, al anunciar el presidente Obama la intención de normalizar relaciones con La Habana. En lo que a España se refiere, el auge y la diversificación que se observa en las relaciones bilaterales y la simpatía de que goza Obama, una vez más se diagnostican como desequilibradas respecto al discreto nivel de las relaciones políticas, visitas, cumbres, diálogo, etc., entre las dos capitales.

Abstract

2014 has been a difficult year for the Obama Administration. First, the mid-term elections held in November resulted in a Republican Senate, after Republicans had already assumed control of the House of Representatives in a previous poll. This implies that President Obama will have to face increasing challenges at both foreign and domestic levels in terms of new initiatives and legislation. Against this backdrop, the role of the US in the world and its prominence in the international liberal order is again being put into question, and so is the scope, organizational make-up and powers of the Federal State. With only two years left of his presidential term, President Obama is being criticized for not having fulfilled all of his electoral promises. While President Obama is better valued abroad than at home, he is nevertheless acclaimed for his efforts to reform the health sector, solve the problem of illegal migration and recover the economy, as well as for his capacity to move in a world that is far more complex than his peace-building, consensus-building and negotiation policies and initiatives. His Administration in particular and the Democrats in general have to face increasing political polarization at the domestic level and the ghosts of unfinished and announced wars internationally, amidst growing competitiveness from China, Russia and other nations. All these tensions coincide and intensify when President Obama announces his intention of normalizing relations with Cuba. Regarding to Spain, increased bilateral relations of all types and the positive image enjoyed by President Obama once again sharply contrast with the discrete level of political relations, visits, summits and dialogue, among others, between the two capitals.

Palabras clave

Obama, Oriente Medio, Irán, Estado Islámico, medio mandato.

Key words

Obama, Middle East, Iran, ISIS, Mid Term.

Parece estar extendida la opinión de que los Estados Unidos se encuentran en un manifiesto ocaso en su condición de única superpotencia que encabeza el sistema mundial que de manera decisiva contribuyó a edificar al término de la Segunda Guerra Mundial. Ocaso también de su ejemplaridad como país, como modelo de democracia, poderío económico, eficacia militar y pujanza cultural. A partir de 2008, en los dos mandatos del presidente Obama, desde diversos ángulos críticos de dentro y fuera de los Estados Unidos se han mostrado dos líneas valorativas en polarización creciente sobre el país y su presidente. Estas adquieren, además, un trazo más acentuado en los periodos electorales. Su exactitud, motivaciones y apreciaciones merecen describirse y ser sometidas a examen.

Aunque con manifestaciones propias, los Estados Unidos no se libran del pesimismo y de la ansiedad en los ámbitos de la política, la cultura y la economía que atraviesan todos los países occidentales, aunque las encuestas muestran un cambio de tendencia entre enero y diciembre de 2014.

Desde 2011, dos de cada tres estadounidenses venían respondiendo que su país no iba bien (*on the wrong track*)² y los resultados de las elecciones de noviembre confirmaban ese pesimismo. Sin embargo, a finales de 2014 el porcentaje de quienes lo veían así se había reducido casi a cinco de cada diez y, por primera vez en mucho tiempo, la mayoría reconocía que el último año había sido uno de los mejores que recordaban.³ Esto indicaría que el factor económico no explica adecuadamente el varapalo sufrido por los demócratas.

El producto interior bruto había crecido un 5% en el último cuatrimestre del año, la inflación se había situado en el 1,6%, el déficit presupuestario, a pesar de la gigantesca deuda, estaba por debajo del 3% y el paro no llegaba al 6%. Cifras envidiables frente a las de Japón, Alemania o cualquier otra gran potencia de la OCDE. Con razón podía proclamar el presidente Barack Obama que «los Estados Unidos habían creado más puestos de trabajo desde 2008 que el resto de los países industrializados juntos».⁴

² Rasmussen Reports, 19 de noviembre de 2014.

<http://www.rasmussenreports.com/public_content/archive/mood_of_america_archive/right_direction_or_wrong_track/november_2014/27_say_u_s_heading_in_right_direction3>.

³ Rasmussen Reports: «Americans share a brighter view», 2 de enero de 2015. <http://www.rasmussenreports.com/public_content/lifestyle/general_lifestyle/december_2014/americans_share_a_brighter_view_of_the_year_ahead>.

⁴ ZAKARIA, Fareed: «America's prospects...», The Washington Post, 20 de noviembre de 2014. <http://www.washingtonpost.com/opinions/fareed-zakaria-americas-prospects-are-promising-indeed/2014/11/20/eb91209a-70f3-11e4-ad12-3734c461eab6_story.html>.

Las elecciones

A pesar de la recuperación, en las elecciones de noviembre, que los republicanos lograron presentar como un plebiscito sobre la política exterior e interior de Obama, los electores castigaron duramente a los demócratas, más incluso de lo que habían anunciado las encuestas.

El resultado en las urnas mostró, seguramente, una sociedad cada vez más crítica con su Administración y con el juego de los dos grandes partidos, cada vez más dependientes de una minoría (alrededor del 1% de la población) que financia las campañas: unos 4.000 millones de dólares la de 2014.

Tras las elecciones de mitad de mandato, los republicanos controlan 69 de las 99 cámaras legislativas estatales del país y gobiernan en 31 Estados, frente a los 18 del partido demócrata, y tienen la mayoría más amplia en la Cámara de Representantes (246 congresistas) desde la Administración de Harry Truman. La escasa participación de los jóvenes y de las minorías influyó en la victoria republicana, pero, como señalaba el equipo de *Política Exterior*, «si los republicanos quieren ganar en 2016, van a tener que demostrar que pueden gobernar de forma constructiva y no solo contra la Casa Blanca, con la que ahora comparten responsabilidad».⁵

Lejos de amilanarse, Obama recuperó la iniciativa destituyendo al secretario de Defensa, Chuck Hagel, firmando una orden ejecutiva para evitar la deportación de cinco millones de inmigrantes indocumentados, firmando con China el acuerdo más importante hasta hoy sobre medio ambiente y, el 17 de diciembre, anunciando, en coordinación con La Habana, la decisión de normalizar relaciones diplomáticas con el régimen cubano tras más de medio siglo de hostilidades que han ayudado más a la consolidación del castrismo que a su debilitamiento.⁶ Señales claras de que Obama está dispuesto, aunque sea recurriendo sistemáticamente al veto de las propuestas que le lleguen del Capitolio, a salvar su legado histórico en la recta final de su mandato.

Los primeros vetos que se apuntaban a comienzos de enero eran un proyecto republicano para imponer nuevas sanciones a Irán y la aprobación, por el nuevo Congreso, de la construcción del polémico oleoducto Keystone XL para llevar petróleo desde los yacimientos de bituminosas de Canadá hasta la costa del Golfo.

A esto se suma una coyuntura muy marcada por la crisis económica, la denominada Gran Recesión iniciada en 2008, superada a nivel macroeco-

⁵ «El ocaso de la era Obama. Oleada republicana en Estados Unidos», informe semanal de *Política Exterior* núm. 914, 17 de noviembre de 2014.

⁶ «Estados Unidos. Obama dobla sus apuestas», informe semanal de *Política Exterior* núm. 916, 1 de diciembre de 2014.

nómico pero no en la vida diaria de muchos ciudadanos (la mayor parte de la clase media), que habían seguido perdiendo poder adquisitivo. Las mejores estadísticas macroeconómicas no habían llegado a las cuentas particulares de una población todavía vulnerable e insegura.⁷ Hablamos de una población y de un país con una sensibilidad preocupada por las desigualdades crecientes, el miedo global al ébola y al yihadismo y, como en el resto de los países, cada vez más frustrada ante la ineficacia, los abusos del poder y los casos de corrupción.

Todos esos sentimientos se plasmaron en la reacción popular en Ferguson, Misuri, tras la muerte de un joven negro el 9 de agosto por seis disparos de un policía blanco que le confundió con un ladrón, y se agravaron cuando las autoridades locales respondieron con una fuerza, tanques incluidos, más propia de un escenario de guerra que de un tranquilo pueblo de 21.000 habitantes de los Estados Unidos. Obama tuvo que intervenir el 18 de agosto exigiendo «que se distinga la fuerza militar y la policial», y el 20 de agosto su fiscal general y secretario de Justicia, Eric Holder, viajó al lugar para tratar de controlar los disturbios. Una situación similar se producía el 20 de noviembre en Brooklyn, Nueva York, con manifestaciones de protesta parecidas. Todos los medios recordaron los más de 400 muertos por año en el país por tiros de la policía, la mayor parte de ellos jóvenes de color.⁸

Intelectuales de renombre como Francis Fukuyama veían en ese descontento el síntoma de una enfermedad más grave, de una decadencia política, tal como la describió Samuel Huntington,⁹ difícil de frenar sin «un gran golpe de timón en el sistema político». En *El Desmoronamiento. Treinta años de declive americano*, ganadora del National Book Award 2014, George Packer ofrece toda clase de ejemplos desde Nueva York a Texas sobre ese declive del que habla Fukuyama.

De ahí a afirmar que la superpotencia única de los noventa está en retirada —como concluía Walter Russell Mead en 2014—¹⁰ y su sistema neoliberal en proceso de disolución, hay un gran trecho.

Mientras una mayoría de estadounidenses siga dispuesta a defender sus intereses estratégicos y su posición hegemónica en el mundo, será difícil que los pronósticos más negativos se cumplan. De hecho, esos pronósticos no han dejado de repetirse, de forma cíclica, desde los años sesenta, y hasta hoy siempre han fallado.

⁷ STIGLITZ, Joseph: «La era de la vulnerabilidad», y KRUGMAN, Paul: «Los plutócratas contra la democracia», *El País*, 26 de octubre de 2014.

⁸ «We don't belong here», *The Economist*, 28 de noviembre de 2014, p. 39.

⁹ FUKUYAMA, Francis: «America in Decay», *Foreign Affairs*, septiembre-octubre de 2014, p. 5-26. HUNTINGTON, Samuel: *Political Order in Changing Societies*.

¹⁰ RUSSELL MEAD, Walter: «The Return of Geopolitics», *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2014. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/141211/walter-russell-mead/the-return-of-geopolitics>>.

«Los Estados Unidos no han sufrido tanto como Europa, pero... la resaca de las guerras de la era Bush, un estado vigilante cada vez más intrusivo, una recuperación económica lenta y una reforma sanitaria impopular explican el desasosiego popular», escribe Russell Mead. «De izquierda o de derecha, los estadounidenses cuestionan los beneficios del actual orden mundial y la competencia de sus arquitectos. Y comparte la opinión de sus dirigentes de que deberían aportar menos y recibir más del sistema. Como no sucede, culpan a sus dirigentes».¹¹

Para G. John Ikenberry, profesor de Princeton, el pesimismo y el alarmismo de Russell no está justificado. No ve a China, Rusia e Irán, entre otros adversarios, en condiciones de destruir el sistema internacional de la posguerra fría. «Rusia y China, más que revisionistas totales de ese sistema, son críticos parciales del mismo y desconfían tanto uno del otro como del resto del mundo», escribe.¹²

Balance interno de 2014

Steven Rattner resumía el 30 de diciembre en el *The New York Times* las claves que hemos venido explicando hasta aquí en una serie de gráficos que ayudan a comprender los principales avances y retrocesos de los Estados Unidos bajo la Administración Obama. En ellos se observa claramente tanto lo mejor —crecimiento, empleo y abaratamiento del precio del petróleo— como lo peor —desigualdad en el reparto de la riqueza, salarios estancados y polarización política— y lo regular, tirando a mal: la aplicación de la reforma sanitaria.¹³

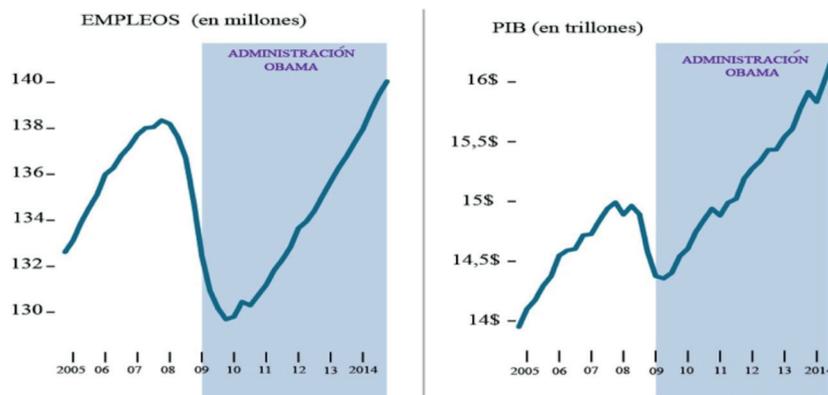


FIGURA 1: La economía remonta. Adaptación propia. Fuente: Steven Rattner

¹¹ Ibidem.

¹² IKENBERRY, G. John: «The illusion of geopolitics», *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2014, pp. 80-90.

¹³ RATTNER, Steven: «The Year in Charts», *The New York Times*, 30 de diciembre de 2014. <<http://www.nytimes.com/2014/12/31/opinion/the-year-in-charts.html>>.

Hasta los más pesimistas tuvieron que admitir a finales de 2014 que la incertidumbre económica iniciada en 2008, durante varios años considerada la amenaza prioritaria para la seguridad estadounidense por sus máximos dirigentes, se había superado con la creación de 241.000 empleos por mes.

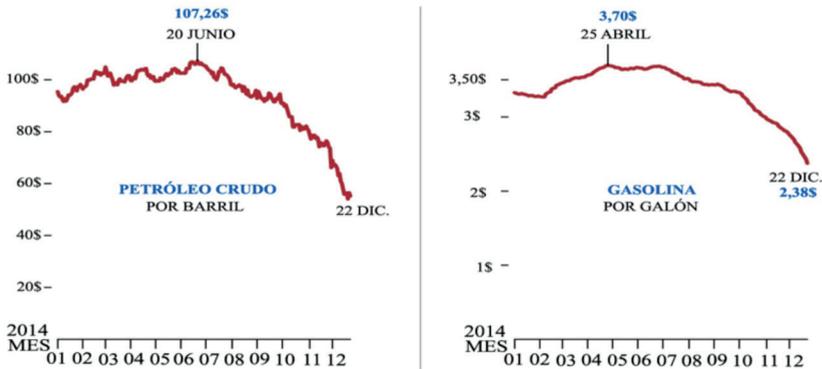


FIGURA 2: Desplome del precio del petróleo. Adaptación propia. Fuente: Steven Rattner

El desplome de los precios del petróleo en el otoño confirmó una previsión que, en distintas intervenciones, Obama había adelantado. A 107 dólares en junio, el barril de petróleo se estaba vendiendo el 22 de diciembre a 55 dólares y en el momento de enviar a imprenta este texto estaba ya por debajo de los 50 dólares. Para un país que todavía importa el 26% aproximadamente del petróleo que consume, suponía un ahorro importante y un impulso añadido al crecimiento.



FIGURA 3: La desigualdad se incrementa. Adaptación propia. Fuente: Steven Rattner

Con los salarios congelados, la desigualdad siguió creciendo. Los datos de la Reserva Federal indican que solo subieron entre 2010 y 2013 los sueldos del 10% de los estadounidenses mejor pagados.



FIGURA 4: Salarios rezagados. Adaptación propia. Fuente: Steven Rattner

Las cifras de noviembre mostraban que el salario medio por hora apenas había subido un 0,8%, una vez ajustado a la inflación, respecto al año anterior. El salario medio por familia se situaba en 53.500 dólares, algo mejor que en 2012, pero todavía bastante por debajo de 2008.

LA POBLACIÓN ESTÁ MÁS DIVIDIDA IDEOLÓGICAMENTE QUE HACE DOS DÉCADAS



FIGURA 5: Vértice de polarización. Adaptación propia. Fuente: Steven Rattner

Una nueva encuesta de Pew Research mostró que la polarización seguía aumentando: el 94% de los demócratas se situaba a la izquierda del republicano medio, un 24% más que en 1994. El 92% de los republicanos, a su vez, estaba a la derecha del demócrata medio, un 28% más que veinte años antes.

En su «Carta de América», en cada número de *Política Exterior*, el embajador español Jaime de Ojeda ha ido deshojando en los últimos doce meses los hechos más destacados de la política estadounidense. En forma de titulares, se puede sintetizar así su balance de cada número:

Enero-febrero 2014: «El quinto año de la presidencia Obama se cerró marcado por los fallos en la aplicación del seguro médico y la continua batalla fiscal con los republicanos. En el exterior, Oriente Próximo proyecta su sombra».

Marzo-abril 2014: «En año de elecciones *mid-term* y en la recta final de su presidencia, la valoración de Obama se ve empañada por la intransigente oposición de los republicanos y la desilusión del ala liberal demócrata».

Mayo-junio 2014: «Acusado de debilidad por las negociaciones con Irán, la gestión de la guerra de Siria y la respuesta a la anexión rusa de Cri-

mea, Obama muestra en realidad moderación ante la nueva realidad internacional».

Julio-agosto 2014: «La herencia de George Bush persigue a Barack Obama al final de su presidencia. La recomposición de Al Qaeda en Irak y el futuro incierto en Afganistán amenazan la estabilidad en Oriente Próximo».

Septiembre-octubre 2014: «Pocas veces los dos últimos años de la presidencia han acumulado tantos problemas internos con la llegada de miles de menores de Centroamérica; y externos, con un Oriente Próximo al rojo vivo».

Noviembre-diciembre 2014: «Colaboradores como Gates, Panetta o Hillary Clinton acusan al presidente de falta de decisión en Irak y Siria. La gestión de la política exterior se suma a la división ya existente en la política de Estados Unidos».

Balance exterior

El balance exterior de Obama en 2014 de los principales centros de análisis estadounidenses en 2014 coincidía bastante con esos titulares y transmitía, casi por unanimidad, la imagen de un presidente débil, pasivo e ineficaz frente a amenazas como el reconstituido ISIS o Daesh en Siria e Irak, las provocaciones de China o la agresión descarada de la Rusia de Putin en Ucrania.

«Casi toda la responsabilidad se achaca a los Estados Unidos, pero la situación es mucho más compleja y las causas van mucho más allá de los errores tácticos del Gobierno estadounidense o de su resistencia a comprometer tropas de tierra en nuevos frentes de combate», señalaba la presidenta del Carnegie Endowment en su resumen del año.¹⁴

«En la Guerra Fría, el papel de los Estados Unidos en el mundo estaba claro: dirigir la lucha contra la URSS y contra el comunismo en el mundo», añadía. «Las decisiones individuales no eran sencillas y con frecuencia se producían tensiones agónicas entre objetivos y valores, pero la mayor parte de los estadounidenses compartía un compromiso de apoyo a lo que consideraba imprescindible para su país en el exterior».

Con el colapso de la URSS esa claridad desapareció, y desde entonces los estadounidenses están confusos, sin saber si deben maximizar su poder o expandir su cultura democrática, si deben seguir siendo el policía mundial, incluso donde no se sientan amenazados directamente, o quedarse en casa, concentrando sus esfuerzos en los problema internos.

¹⁴ TUCHMAN MATHEWS, Jessica: «2015, a world confused», Carnegie Endowment. <<http://carnegieendowment.org/2014/12/10/2015-world-confused#.VlqKdw3q0bg.twitter>>.

Seguramente el presidente Obama ha tenido mejor reputación en Europa que en su propio país, a pesar de haber heredado una grave crisis económica y dos largas y costosas guerras. Las dificultades para poner fin a las intervenciones en Irak y Afganistán, respetando las fechas y los planes de retirada en las nuevas circunstancias, explican en parte su pérdida de imagen en las encuestas.

Tras observar durante meses cómo el mal llamado Estado Islámico se hacía con el control de Mosul y de otras muchas ciudades menos importantes de Irak, el 8 de agosto Obama ordenaba ataques aéreos para frenar su avance. Cuarenta y cinco días después, el 23 de septiembre, tras negarse durante más de tres años a intervenir directamente en la guerra de Siria, extendía los bombardeos a este país.

El debate se había planteado como una alternativa entre el cambio de régimen o la reconstrucción nacional, el respeto del derecho internacional o el excepcionalismo, el unilateralismo o el multilateralismo, de nuevo entre intereses y valores. Detrás de todo ello estaba la búsqueda de una nueva estrategia de seguridad nacional que aclarase cuándo, cómo y dónde comprometer dinero, vidas y capital político. A comienzos de 2015 no se había encontrado la estrategia de consenso adecuada que sustituya a la contención de la guerra fría.

Se ha dicho a este respecto que el presidente no era capaz de acabar con las guerras, tan solo de retirar soldados de conflictos que siguen su curso.¹⁵ Soportó el sambenito, la caracterización o la caricatura por las promesas sin cumplir y las aparentes paradojas: un presidente que considera como principal misión la de modernizar el país, reformar instituciones e infraestructuras, pero que estaba utilizando la fuerza militar en seis países —Siria, Irak, Afganistán, Pakistán, Yemen y Somalia—, todos ellos musulmanes, sin salida fácil en ninguno de ellos.¹⁶

Por mucho que se critique a los Estados Unidos, que verdaderamente tiene intereses en todas partes —con cierta frecuencia no muy bien gestionados—, es explicable que, por su condición de primera superpotencia,

¹⁵ Sobre esta polémica se recomiendan los siguientes autores y artículos correspondientes al número de la revista *Foreign Affairs* de noviembre-diciembre de 2014: BOOT, Max: «More Small Wars. Counterinsurgency Here to Stay»; BETTS, Richard K: «Pick Your Battles. Ending America's Era of Permanent War»; BRENNAN, Rick: «Withdrawal Symptoms. The Bungling of the Iraq Exit»; TOMSEN, Peter: «The Good War? What Went Wrong in Afghanistan - and How to Make It Right», y ROSE, Gideon y TEPPERMAN, Jonathan: «A Hard Education: Learning From Afghanistan and Iraq».

¹⁶ Véanse GARCÍA ENCINA, Carlota: «Un balance de la política exterior y de seguridad de Barack Obama», Real Instituto Elcano, octubre de 2012; TOVAR, Juan: «La política exterior de los Estados Unidos y la expansión de la democracia», Tirant lo Blanc, 2014; «La crisis de la política exterior de Obama», *Política Exterior*, noviembre-diciembre de 2014; BENEDICTO, Miguel Ángel y BARBERÁ, Rafael: *Estados Unidos 3.0. La era Obama vista desde España*, Plaza y Valdés, 2013.

nada de lo que haga o deje de hacer escape al escrutinio universal, como el Imperio británico y la España imperial en su día.¹⁷

Sin embargo, no es fácil dudar de su enorme capacidad política, cultural, económica y militar, como tampoco lo es asegurar su rápida recuperación. Pero su potencial humano, constantemente nutrido por repetidos flujos migratorios, y su enorme creatividad tecnológica, mostrada en último término en el campo de la producción energética, le garantizarán años de preeminencia pese a la multipolaridad creciente, la disparidad de intereses y la rivalidad estratégica en perceptible ascenso.

El antiamericanismo y el pesimismo respecto a la continuidad del orden liberal en las relaciones internacionales promovido por los Estados Unidos se presentan como tendencias recurrentes, en especial desde 1989, tras la desaparición de la Unión Soviética. Se trata de ciclos que se corresponden con las fases de expansión y de recogimiento del poderío estadounidense en el mundo y brotan sobre todo en periodos electorales.

Antiamericanismo y pesimismo, expansión y recogimiento guardan relación, por tanto. Son fenómenos que se suceden, superponen y coinciden en una superpotencia que, si bien no ha dejado de intervenir en el exterior desde la Segunda Guerra Mundial, se encuentra más preocupada que nunca por sus problemas domésticos: la calidad de su vida y la de su política, la de las futuras generaciones, el mal estado de las infraestructuras públicas y la desmesurada expansión del aparato estatal. Este último punto preocupa a los ciudadanos de los Estados Unidos tanto como la participación o abstención en crisis ajenas.

Todo se ve intensificado por el atractivo creciente de potencias rivales, de Rusia y China en especial, y por cierto auge de los modelos de las llamadas «*illiberal democracy*». Se trata de democracias autoritarias que, en determinados sectores tanto de la izquierda como de la derecha en todo Occidente, se presentan como modelos para países que carecerían de la madurez necesaria y de la estructura social conveniente para la democracia liberal.

Este modelo de democracia autoritaria y de capitalismo estatal se estima en tales círculos que podría competir en el ámbito del poderío nacional y de la optimización política con el modelo de la democracia occidental. Hoy parece dudoso el atractivo y muy difícil la comparación de una democracia a la china, a la rusa o al modo castrista o chaviano con los modelos occidentales y el orden liberal internacional en que se integran.

¹⁷ Joseph Pérez (La leyenda negra, Gadir, 2002) y John H. Elliot (Imperios del mundo atlántico, Taurus, 2006; España, Europa y el mundo de ultramar, Taurus, 2006), entre otros autores, han comparado la impopularidad de la España imperial y los Estados Unidos, inevitable en su condición respectiva de superpotencias imperiales de referencia universal.

En cualquier caso, Joseph S. Nye¹⁸ destaca que el 82% de los estadounidenses sigue considerando a su país como el mejor lugar del mundo en que vivir, y el 90% aprueba, pese a todo, su sistema democrático de gobierno.

Este y otros autores¹⁹ han criticado duramente la ineficacia de la acción gubernamental y el desorden en la planificación y ejecución de decisiones, la falta de funcionalidad del sistema por su apoderamiento por los políticos profesionales de los dos grandes partidos que se alternan en el gobierno, y un progresivo distanciamiento respecto a los ciudadanos y sus problemas.

En la Unión Europea se oyen y leen las mismas críticas, apuntándose contra las capitales respectivas, pero también contra Bruselas, con la ilusión de la regeneración política y la denuncia del falseamiento de la democracia por un expansivo oligopolio de poder político-financiero.

Paradójicamente, se reconoce que el Gobierno en los Estados Unidos fue concebido precisamente para no ser eficaz, es decir, para impedirle llegar a convertirse en una amenaza contra los ciudadanos y sus libertades. De esta manera, con buenas intenciones e inaugurándose una polémica sobre la presencia y el volumen del aparato estatal, resulta que tal ineficacia habría contribuido a la larga a la pérdida de la confianza popular en las instituciones públicas. Pérdida de confianza no solo en el Gobierno y en la administración, sino en las universidades, las empresas, los medios de comunicación, el poder judicial y un largo etcétera.

Ciertamente, y gracias al sistema federal descentralizado implantado en los Estados Unidos, reciben mejor valoración por su proximidad las administraciones de los Estados y las de carácter local que las relacionadas con el poder federal y con Washington, toda una nueva Babilonia.

Pero los déficits que desde 2008 habría acumulado la Administración Obama, con el telón de fondo de la profunda inquietud que genera en la sociedad la crisis económica, la pobreza que viene y la enfermedad que arruina, han acentuado las críticas tanto en su extensión como, ocasionalmente, en su irracionalidad y escasez de motivos plausibles. La polarización política dentro y fuera del Congreso, el fortalecimiento y la radicalización visibles en las tensiones populistas y la especial inquina que en algunos suscita la persona del presidente Obama habrían ayudado a intensificar un malestar agresivo.²⁰

¹⁸ NYE, Joseph S. Jr.: «Estados Unidos no es el Imperio Romano», *El País*, 10 de octubre de 2014.

¹⁹ HAASS, Richard N.: *Foreign Policy Begins at Home: The Case for Putting America's House in Order*, Basic Books, 2013. FUKUYAMA, Francis: *Political Order and Political Decay. From the Industrial Revolution to the Globalisation of Democracy*, Profile Books, 2014.

²⁰ RUPÉREZ, Ignacio: «Cuenta atrás del presidente Obama», *Sistema Digital*, 20 de noviembre de 2014.

Francis Fukuyama, como en su día Samuel Huntington, despertó hace algunos años casi tanto interés por sus predicciones y tesis, equivocadas o no, como por las valiosas polémicas que generaron. En su último libro, Fukuyama²¹ considera igualmente que las instituciones políticas de los Estados Unidos, que permitieron con éxito notorio que el país llegara a ser una pujante democracia, se encuentran hoy en un proceso de decadencia, fundamentalmente porque la división de poderes establecida en la Constitución fomentó la progresiva paralización política al dificultar que los tres poderes colaboraran entre sí.

De esta manera ha ido bajando la calidad en la acción de los partidos y en la eficacia de la administración, polarizándose los partidos según opciones ideológicas, con los poderosos intereses corporativos ejerciendo el veto sobre las medidas políticas que no les gustan o que consideran eventualmente perjudiciales.

Así, el sistema político habría degenerado en una «vetocracia», con escaso interés y muy poca capacidad para abordar los problemas que en la actualidad adquieren más relevancia en la política y la vida diaria de los ciudadanos.

Sin Reagan y sin Clinton

Con marcada ironía, más de un analista recomienda a los republicanos que reconozcan de una vez que Ronald Reagan y su tiempo ya no están, que el país alberga once millones de emigrantes ilegales, se ha convertido en un exportador de energía, dispone ya de un sistema generalizado de seguridad social y necesita abordar con firmeza los problemas del cambio climático y de la calidad mejorable de carreteras, puentes, etc. Se trata de problemas de primera magnitud que, indudablemente, recibirán atención prioritaria en 2016, tanto en las elecciones primarias de los partidos como en las presidenciales.

En sus discursos sobre el estado de la Unión y ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Obama ha subrayado, a pesar de todas las críticas y dudas, la superioridad de su país en el mundo.

En la academia militar de West Point, el 28 de mayo de 2014, articuló los principios básicos de seguridad y política exterior más aproximados a una estrategia de seguridad nacional para un mundo nuevo.

Aseguró que los Estados Unidos carecen hoy de competidores en el ámbito militar y reiteró su decisión de poner fin a operaciones militares costosas y largas. Defendió la permanencia del orden liberal en las relaciones inter-

²¹ FUKUYAMA, Francis: «America in Decay. The Sources of Political Dysfunction», Foreign Affairs, septiembre-octubre de 2014.

nacionales, un sistema implantado por los aliados tras la Segunda Guerra Mundial a cuya construcción contribuyeron los Estados Unidos de manera decisiva con iniciativas, esfuerzos y pretensión de liderazgo. Reconoció, sin embargo, que la coyuntura en que se encuentra el mundo está marcada por la tensión entre la guerra y la paz, el desorden y la integración, el miedo y la esperanza, y que la incertidumbre ante situaciones inesperadas y originales puede desorientar y provocar decisiones erróneas.

A pesar de esa confusión, añadió, el progreso indudable del que se beneficia buena parte de la humanidad y la profunda interrelación que la globalidad crea entre naciones, sistemas y personas dificultan que cualquier nación pueda aislarse o le convenga hacerlo.

Reafirmó la voluntad de su país de abordar esos y otros retos globales desde la acción colectiva, con los aliados, a quienes reclamó de nuevo un apoyo más activo.

Obama, por tanto, no ha renunciado nunca a los compromisos de su país, pero reclama el concurso de los aliados para cumplirlos porque, en realidad, son compromisos de todos. No desecha la posibilidad de intervenir militarmente, pero lo hará solo cuando haya fracasado la diplomacia. Defiende la retirada de sus tropas de Irak y de Afganistán, pero no descarta la presencia de los soldados estadounidenses en otros escenarios, dedicados a operaciones contra Al Qaeda y contra otros grupos terroristas.

Por tanto, Obama apoya el uso de la fuerza cuando lo considere necesario para proteger a su pueblo, pero descarta el envío de tropas más que en casos excepcionales. El país ya no se implicará en guerras interminables. Quiere esto decir, según el presidente Obama, que se combatirá en las guerras que su país elija, no en las que prefieran los terroristas —o sea, los grandes movimientos de tropas cada vez más difíciles de mantener y que en último término generan actitudes extremistas en las poblaciones afectadas—.

Según Obama, el mundo se vuelve hacia los Estados Unidos no tanto por su poderío económico y militar, sino más bien por los ideales que mantiene y por las cargas que el país está dispuesto a soportar para que los ideales se realicen y progresen. Recurrir a las armas sería un mal menor, el último remedio o una necesidad tan imperiosa como vergonzante. Rechaza el llamado *choque de civilizaciones* y también ese panorama de una permanente guerra de religión que en realidad constituye un refugio para extremistas incapaces de construir y crear, apóstoles del odio y del fanatismo. Para el presidente, por el contrario, el futuro de la humanidad depende de la unidad que logre frente a aquellos elementos que la dividen, siguiendo las equívocas separaciones por tribu, secta, raza o religión.²²

²² STEWART M., Patrick: en «The Internationalist», del Council of Foreign Relations; «President Obama's Un Speech; Defending World Order», 24 de septiembre de 2014:

¿Cómo encajan estos principios en el retorno forzado con fuerza aérea y miles de soldados de tierra, en principio para tareas de asesoramiento, entrenamiento y apoyo al ejército iraquí a los peshmergas kurdos y a rebeldes moderados sirios?

Estaríamos asistiendo a los prolegómenos de una escalada militar, no deseada pero necesaria y, de nuevo, en coalición. Daesh, según Obama, solo entiende el lenguaje de la fuerza, y por ello los Estados Unidos decidieron intervenir.²³

Veintisiete países asistieron a la conferencia convocada por la Casa Blanca en París el 27 de septiembre para coordinar la respuesta a Daesh. El elemento esencial de esa respuesta, para Washington, era recuperar el apoyo perdido de los suníes contra los yihadistas, sobre todo en Irak, tras la sustitución del primer ministro iraquí, Nuri al Maliki, y la firma de un acuerdo de seguridad y defensa con el nuevo Gobierno de Bagdad, presidido por Haider Abadi, procedente, igual que Maliki, de las filas de Dawa, el movimiento chií que, desde la clandestinidad, se destacó en la lucha contra la dictadura de Sadam.

Irak había quedado dividido en tres zonas —el Kurdistan, el territorio suní de Daesh y las provincias de mayoría chií al sur de Bagdad— y ni siquiera el presidente iraquí, el kurdo Fuad Masum, descartaba que esa o una ruptura similar se convirtiera en permanente, con un Sunistán de cuatro provincias entre el Kurdistan iraquí y el resto del país.

Los riesgos de una guerra a medias

A partir de las lecciones aprendidas en Afganistán e Irak, el presidente Obama ha optado claramente por la guerra limitada: aviación, pocas tropas regulares o ausencia total, fuerzas especiales, asistencia a los combatientes locales, conjunción de esfuerzos con los coaligados, etc.

El problema de esta acción reside no solo en la deliberada limitación de efectivos para librar una guerra que no puede ganarse sin tropas sobre el terreno, sino también en las reticencias para pagar el precio exigido en términos políticos y en imagen. Daesh puede ser el enemigo de todos, pero no con la misma intensidad.

A la espera del pulso con la nueva mayoría republicana en 2015, en la cuestión del Irán nuclear Obama, no sin dificultades, ha apostado igualmente por la diplomacia. Un éxito con Irán tendría efectos positivos para la paz en Oriente Medio, el equilibrio regional y el prestigio del propio

«A World of Troubles, Obama at the United Nations»,

²³ RUPÉREZ, Ignacio: «Estado Islámico, Califato Universal», Sistema Digital (24 de julio de 2014) y Es Global (25 de julio de 2014); y «Paradoja, caos y revolución», El Siglo, 23 de julio de 2014, núm. 1069.

presidente. Frente a la amenaza común de Daesh en Irak y Siria, y de los talibán en Afganistán, Washington y Teherán se han visto obligados, si no a coordinar de forma directa, sí al menos a colaborar en defensa de sus intereses, cada vez más convergentes.

El control de la proliferación nuclear en Irán y de las armas químicas en Siria ha acercado igualmente a los Estados Unidos y a Rusia, pero es difícil que esa cooperación se mantenga si no se logra en 2015 un nuevo equilibrio o *modus vivendi* en Ucrania entre Rusia y Occidente.

Superar la ruptura con Irán de los últimos 35 años ayudaría, en opinión de la Casa Blanca, a diluir la creciente rivalidad entre suníes y chiíes en Oriente Medio, y entre las principales potencias regionales por llenar los espacios creados primero por el fin de la Guerra Fría y luego por la sacudida árabe. Un Irán que deje de sentirse aislado y acorralado tendría menos incentivos para hacerse con el arma nuclear.

Veinticinco años después de la caída del muro de Berlín, la crisis de Ucrania en 2014 obligó a Europa y a los Estados Unidos a revisar sus relaciones con Rusia y el futuro de la OTAN, la alianza sobre la que ha pivotado la seguridad en el Atlántico Norte desde hace más de medio siglo.²⁴

De momento al menos, parece prematuro sostener que Europa y Oriente Medio hayan dejado de ser prioridades en la estrategia global de los Estados Unidos.

En septiembre de 2014, ante la Asamblea General de la ONU, Obama declaró que la política de su país en Oriente Medio y el norte de África en los dos años que le quedaban de mandato consistiría en usar los elementos de actuación de que dispone, incluso la fuerza militar, para asegurar los intereses de los Estados Unidos en la región.

Se comprometió a responder a las agresiones contra los países socios y aliados, como ya hizo en la guerra del Golfo (1990-1991), a garantizar el libre flujo de los suministros energéticos de la región —aunque los Estados Unidos estén reduciendo su dependencia energética del exterior— y a desmantelar las redes terroristas instaladas en la zona.

En la medida de lo posible, añadió, los Estados Unidos fortalecerán la capacidad de sus aliados para combatir la amenaza terrorista, respetando siempre la soberanía de las naciones y esforzándose en actuar no solo contra las manifestaciones del terrorismo, sino también sobre sus causas profundas. Finalmente, en referencia al régimen de Bashar al Assad y al de Irán, reiteró que los Estados Unidos no tolerarán el uso de armas de destrucción masiva ni el desarrollo de armas nucleares en la región.

²⁴ KISSINGER, Henry: «World Order», Penguin Press 2014, pp. 1-10 y 361-374; IGNATIEFF, Michael: «The New World Disorder», *The New York Review of Books*, 5 de septiembre de 2014.

Las referencias de Obama a la eventual actuación militar de los Estados Unidos, expresadas con cierta circunspección, van seguidas casi siempre de alusiones al necesario esfuerzo que los aliados deben realizar para completar y compartir tales actuaciones.

Para Obama, el principal peligro para el mundo no está en que su país intervenga demasiado en terceros países, sino en que se desentienda por completo, creando vacíos de liderazgo que ningún otro país es capaz de cubrir.²⁵

La nueva coalición contra Daesh es la tercera que promueven y dirigen los Estados Unidos, tras la de 1990-1991 contra Irak por la invasión de Kuwait, y la de 2003, también contra Irak, para el derrocamiento del régimen de Sadam Huseín. Ambas coaliciones adolecieron de defectos en la actuación de los socios, reticencias, debilidad, desistimiento, incompatibilidad manifiesta entre unos y otros países, limitaciones en la consecución de los objetivos marcados; incluso hubo desastres e inversión en tales objetivos años después de las operaciones de invasión y ocupación que, como podría esperarse, registraron un indiscutible éxito militar.²⁶

El enemigo esta vez puede ser común, pero solo una parte de los coaligados estaría dispuesta a combatir en Siria. No todos los coaligados desean la derrota o la destrucción en su totalidad del Estado Islámico, ya que su lugar podría ser ocupado por otra facción todavía peor: los peshmergas kurdos, como temen Turquía e Irán; el Jabhat Al Nusra o los yihadistas de Jhorassan, como temen los Estados Unidos; el ejército de Bashar Al Assad, como temen todos los coaligados, etc. Mientras los coaligados occidentales piensan en cómo enfrentarse al Estado Islámico, los coaligados regionales sunitas calculan hasta dónde pueden llegar, porque son ellos quienes deberán gestionar la situación en Mesopotamia una vez acabada la guerra, cuando los occidentales de la Coalición vuelvan a casa.

Parece necesario recordar la movilidad y volatilidad de las alianzas en Oriente Medio, extremadamente frecuentes. A medida que aumenta el peligro yihadista, se tiende a valorar al dictador sirio de manera menos negativa, como el actor menos malo en comparación con los otros. Precisamente en torno a tal valoración es donde pueden surgir las diferencias más acusadas a costa de la unidad política y militar de la Coalición. ¿Bashar Al Assad o el Estado Islámico? ¿Ambos deben ser destruidos? En caso afirmativo, ¿qué objetivo vendría primero?...

De momento, al menos en la estrategia de los Estados Unidos, no se establece cómo quedarán Siria e Irak una vez se consiga el debilitamiento o la destrucción de Daesh.

²⁵ ECHEVERRÍA, Carlos: Relaciones internacionales III. Paz, Seguridad y Defensa en la sociedad internacional, UNED, 2011, pp. 17-34.

²⁶ Artículos de este autor en Sistema Digital: «Juntos pero no revueltos contra el yihadismo», 16 de octubre de 2014, y «Una coalición improbable», 18 de septiembre de 2014.

Las acciones aéreas, sin apoyo terrestre, no conseguirán por sí mismas desalojar de sus posiciones a los yihadistas. Pueden abandonarlas para evitar las bombas y reocuparlas cuando hayan dejado de caer, para reiniciar la lucha. Lograrán hacerlo de manera más duradera y efectiva los irakíes, los kurdos, etc., siempre que estén suficientemente equipados y entrenados. Cuando el Estado Islámico sea derrotado, alguien tendrá que ocupar y configurar de nuevo el gran espacio de Siria e Irak, reconstruir la moral, las ciudades y los hogares de los sunitas, de las minorías que han padecido la guerra, el exilio, los sufrimientos por la represión yihadista. Será necesario, probablemente, un nuevo trazado y equilibrio de la región, que puede diferir sustancialmente del que existía hasta ahora.

«¿Por qué están dispuestos a luchar hoy los Estados Unidos?», se preguntaba en su portada *The Economist* el 3 de mayo de 2014. «América ya no asusta a sus enemigos ni da seguridad a sus amigos», añadía en el subtítulo de un amplio informe.²⁷ En Mesopotamia y Ucrania, los Estados Unidos de Obama han respondido en el último año a esa pregunta, pero es una respuesta poco convincente para muchos.

El retorno a la geopolítica, la invención de la geoconomía, la presencia de las llamadas *naciones revisionistas*, como Rusia, China e incluso Irán, la profunda crítica y la no menos acusada desafección que en Occidente se registra ante el estado de la democracia, el sistema de gobierno y la situación económica, o la peligrosa combinación de nacionalismo, autoritarismo e irredentismo que aparece en grandes países con deseos de avanzar en sus posiciones, etc., ilustrarían los componentes de un malestar generalizado en que todo se mezcla. En resumen, por Ucrania se pondría en cuestión el relativo desenganche de los Estados Unidos anunciado respecto a Europa; y por Mesopotamia se alteraría su voluntad de desplazar, también de manera relativa, Oriente Medio por Asia Pacífico.

Notorios tratadistas como Henry Kissinger y Zbigniew Brzezinski aseguran para los Estados Unidos un papel primordial en su contribución a la estabilidad de Oriente Medio y Asia Pacífico, aunque lo hicieron antes de la crisis y las variables que presentan hoy Ucrania y Mesopotamia.

En sus esquemas se equipara la reconciliación franco-alemana con la reconciliación chino-japonesa, como fenómenos similares que generarían una sinergia de pacificación general, y se prevé un resultado igual de positivo del acercamiento de Arabia Saudí e Irán. Ambos internacionalistas coinciden en la dificultad para que una superpotencia de fuera de la región respectiva imponga el orden en ella y en la inviabilidad de soluciones exclusivamente militares.

²⁷ «The decline of deterrence», *The Economist*, 3 de mayo de 2014, p. 37.

En la guerra de Georgia en 2008 y en la de Ucrania en 2014, observadores como Robert Kaplan²⁸ han visto el retorno a unas relaciones internacionales que muchos creían superadas, caracterizadas por el dominio territorial, el factor militar y las zonas de influencia, a costa de otras cuestiones transversales, centradas en los grandes temas de la gobernabilidad y la calidad de vida.

A partir de la reunificación alemana y de la desintegración soviética, el orden internacional de la posguerra fría se asentó en Europa en la expansión de la Unión Europea y de la Alianza Atlántica; en Oriente Medio, en las alianzas de los Estados Unidos y sus aliados occidentales con las principales naciones sunitas (Arabia Saudí, Turquía, Egipto y golfo Pérsico), la contención de Irak e Irán y la firme alianza de los Estados Unidos con Israel; y en Asia, en la serie de acuerdos de seguridad de los Estados Unidos con Japón, Corea del Sur, Australia, Indonesia, etc., como contrapeso y contención frente a China.

Rusia en Europa, China en Asia e Irán y el yihadismo extremista en Oriente Medio desafían hoy ese orden. Reaparece una Asia con rivalidades nacionales, reclamaciones territoriales, rearme militar y naval; una Europa Oriental con cuyo arreglo territorial y con las influencias que recibe Rusia no está de acuerdo, y un Oriente Medio donde fuerzas muy heterogéneas cuestionan el reparto establecido hace un siglo en el Acuerdo Sykes-Picot, etc.

La normalización con Cuba

Los mensajes simultáneos del 17 de diciembre de 2014 de los presidentes Barack Obama y Raúl Castro, anunciando el acuerdo de normalización de relaciones diplomáticas, sorprendieron a casi todos y provocaron de inmediato todo tipo de reacciones.

Algunos se lanzaron a especular con un posible viaje de Obama a La Habana, como con anterioridad se especuló con su viaje a Teherán, lo que tendría tanta trascendencia como tuvo Pekín para el presidente Nixon en 1972, o Camp David para el presidente Carter en 1978. Algunos retrasaron el fin oficial de la Guerra Fría, hasta ahora situado en la caída de Muro de Berlín en 1989, y lo situaron en el 17 de diciembre.

El acuerdo era solo, y en el mejor de los casos, el principio del inicio del comienzo del preámbulo, etc., en la normalización de relaciones bilaterales que algún día conduciría al levantamiento del complejísimo sistema del embargo económico y comercial implantado desde 1961 y endurecido

²⁸ KAPLAN, Robert: *La venganza de la geografía; cómo los mapas condicionan el destino de las naciones*, RBA, 2013, y *La anarquía que viene; la destrucción de los sueños de la posguerra fría*, Ediciones B, 2000.

por las leyes Helms-Burton y Torricelli, así como por las sanciones dictadas por la Administración del presidente Bush II.

Aunque siga en vigor, el embargo se ha venido flexibilizando desde los años noventa, sobre todo con la Administración Obama desde 2009. Viajes, visitas, inversiones, remesas, flujos comerciales, etc., se han multiplicado para alivio de un país en grave precariedad económica y social, y con una población muy necesitada. En su primer mandato Obama había facilitado la comunicación entre familias a uno y otro lado del estrecho de la Florida, y el envío de dólares, tan necesarios para la vida en la isla.

Antes del anuncio de normalización, Obama aceptó invitar a Cuba a la Cumbre de las Américas en Panamá en abril de 2015. Previamente, en los funerales de Nelson Mandela en Johannesburgo, el 15 de diciembre de 2013, había estrechado la mano de Raúl Castro ante las cámaras de medio mundo. Era obvio que algo se movía, pero hasta el 17 de diciembre pocos conocieron los 18 meses de diplomacia callada entre los Estados Unidos y Cuba con ayuda de Canadá y del Vaticano.

Cuba es un país arruinado, cuyo sistema ha podido malvivir por la válvula de escape de la emigración y la huida, y hasta 1991 por la subvención constante y generosa de la Unión. Después, por la subvención de Venezuela y la relativa apertura a China y al comercio internacional.

Cincuenta y cinco años después de la revolución, el sistema castrista ni siquiera ha sido capaz de suprimir la cartilla de racionamiento o el mercado negro, y con ello ha consolidado la escasez, la penuria, la desaparición de la agricultura y de la industria, provocando la huida de todo el que ha podido salir fuera del país por cualquier medio, la balsa o los cupos migratorios de los Estados Unidos, el exilio político, etc. Tal importancia ha tenido este fenómeno de la huida, la separación de personas y familias —de acentuada incidencia entre jóvenes y profesionales—, que es precisamente en la gestión de la cuestión migratoria, delicadísima para los Estados Unidos, donde este país y Cuba han llegado durante décadas a algún entendimiento efectivo para regular los flujos humanos mediante sucesivos acuerdos migratorios, así como en cuestiones relacionadas con el narcotráfico y otros tráfico ilícitos. En 1977 los presidentes Castro y Carter firmaron el acuerdo para la apertura de sendas oficinas de intereses en Washington y La Habana.

Quiere esto decir que, pese a la rivalidad política, los dos países han permanecido muy conectados, con una pluralidad de canales de comunicación más o menos abiertos, como se evidencia en la notoria actividad de espías cazados a uno y otro lado del estrecho de la Florida. Paradójicamente, su puesta en libertad fue la oportunidad y la excusa para negociar la normalización de relaciones.

La normalización de relaciones con Cuba, recibida con satisfacción en toda América Latina, ayudará a mejorar las relaciones con los países ibe-

roamericanos: no solo con aquellos que han seguido o pretendido seguir el modelo cubano o han mostrado simpatías con el mismo, sino también con los países que miran hacia La Habana, más que por afinidad ideológica, por responder a la llamada antiimperialista que desde allí procede. Obama habría encontrado desde el pasado 17 de diciembre mayores posibilidades para mitigarla, así como para que la Cumbre de Panamá, con su asistencia y la de Raúl Castro, sea un éxito.

La mayor parte de los hispanos de Estados Unidos, de origen mexicano, recibió con satisfacción la noticia. La minoría cubana, sin embargo, mostró su profunda división entre los partidarios (los más jóvenes) de pasar página y los defensores de mantener el embargo (bloqueo, para los cubanos).

«Es una victoria para los Gobiernos represivos de todo el mundo», declaró Marco Rubio, congresista de origen cubano por Florida y posible aspirante a la candidatura republicana en las presidenciales de 2016.

«Solo beneficia a los odiosos hermanos Castro», señaló Jeb Bush, también en precampaña. «El embargo y la ausencia de relaciones durante 54 años han sido un completo fracaso», insistió Obama. Pocas semanas después, Cuba dejaba en libertad a 53 presos políticos. El inicio de las negociaciones formales se fijó para finales de enero en La Habana.

El desplome del precio del petróleo, que ha hundido la economía de Venezuela, puede haber ayudado también a precipitar el acuerdo con los Estados Unidos, pero es difícil prever el impacto que tendrá la normalización en la transición interna de Cuba después de los Castro.

La relación bilateral

«El péndulo de las relaciones entre España y los Estados Unidos ha oscilado en los últimos años hacia un punto intermedio, de equilibrio», declaraba en enero de 2014 a *La Vanguardia* el director del Real Instituto Elcano, Charles Powell. «Hemos pasado del entusiasmo de la época de Aznar al enfriamiento de la época de Zapatero, y ahora estamos en un punto más equidistante entre esas dos posiciones».²⁹

Hace tiempo que España dejó de ser un problema para los Estados Unidos, salvo por los efectos de la crisis económica en algunos momentos. Tampoco es objeto de interés especial de Washington.

El presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy, visitó Washington en enero de 2014 y los Reyes, todavía como Príncipes de Asturias, a finales

²⁹ POWELL, Charles: «La relación entre España y los Estados Unidos...», *La Vanguardia*, 13 de enero de 2014. <<http://www.lavanguardia.com/politica/20140113/54398052159/relacion-espana-eeuu-potencial-no-satisfecho.html>>.

de 2013, pero no ha habido cumbres bilaterales ni otras visitas de alto nivel en el último año. Por su significado político, solo son destacables por parte estadounidense las visitas a Madrid de Victoria Nuland, secretaria de Estado adjunta para Asuntos Europeos y Eurasiáticos, y la del secretario de la Armada, Ray Mabus.

Han sido frecuentes, sin embargo, los viajes a Washington de los ministros españoles de Defensa, Justicia e Interior, en correspondencia con las sólidas relaciones bilaterales en sus materias respectivas: cooperación militar, lucha contra el terrorismo yihadista y tráfico ilícitos en general.

España decidió participar en el escudo antimisiles, comprometiéndose a acoger en la base de Rota a partir de 2014 cuatro destructores de la clase Aegis. Del mismo modo nuestro país, además de participar en diversas misiones internacionales de carácter militar bajo las banderas de la ONU, la Unión Europea y la OTAN, coopera con los Estados Unidos en la campaña contra el ébola, ha acogido a exreclusos de Guantánamo y ha autorizado el paso de destacamentos de infantería de marina por la base de Morón.

Ha habido una estrecha y creciente cooperación bilateral en el ámbito militar (en una relación que dura ya sesenta años), en la lucha contra el terrorismo y, algo de gran importancia para los Estados Unidos, en la protección de la propiedad intelectual. España ha sido borrada de las listas negras establecidas por los Estados Unidos para los países que toleran o promueven la piratería en la propiedad intelectual.

Por lo demás, los Estados Unidos se encuentran entre los primeros inversores en España y, a su vez, las inversiones españolas en ese país se han incrementado de manera muy sensible en la última década. En los Estados Unidos se localizan más de 700 empresas españolas dedicadas a las energías renovables, las infraestructuras y los servicios financieros.

Los vínculos comerciales, educativos, científicos, culturales y sociales entre los dos países se han reforzado y el presidente Obama sigue siendo uno de los dirigentes extranjeros más populares y mejor valorados por los españoles. En parte, porque ha disminuido un cierto y tradicional antiamericanismo, especialmente en determinados sectores de la izquierda. Los vínculos políticos, por el contrario, se mantienen más bien en un nivel discreto.³⁰

Entre las aportaciones más valoradas de las relaciones destacan la gran contribución de España para reforzar el eje atlántico, su valor como socio y aliado seguro y fiable en numerosas y delicadas operaciones, y los beneficios derivados de la relación defensiva, en particular los ingresos

³⁰ Según Charles Powell, la elección de Obama pareció borrar de un plumazo una parte no desdeñable del sentimiento americano acumulado durante años precedentes: *El amigo americano*, Galaxia Gutenberg, 2011, p. 644.

y los puestos de trabajo generados por las bases de Rota y Morón, o por el contrato con la empresa Navantia para el mantenimiento de los cuatro destructores Aegis.³¹ A finales de 2014, sin embargo, se seguían echando de menos las visitas de alto nivel, en especial del presidente Obama y del secretario de Estado, John Kerry.

En definitiva, a pesar de la ausencia de problemas, de la riqueza y variedad de los intercambios bilaterales en constante progresión y de la atracción de los Estados Unidos en la vida y en la cultura de este país, tanto la clase política como la opinión pública españolas consideran que España merece un mayor reconocimiento público y político por parte de los Estados Unidos. Un paso en esa dirección fue el breve encuentro entre Rajoy y Obama en la Cumbre del G-20, en Brisbane, en noviembre.

La imagen de España en los Estados Unidos, a medida que se va recuperando de la crisis, ha mejorado, y tal vez mejorara aún más si nuestro país, criticado en Washington por su bajo gasto militar, decidiera aumentarlo, hasta llegar al 2% presupuestario recomendado por los Estados Unidos para los países de la OTAN.

³¹ James Costos, Embajador de los Estados Unidos en España, «Siempre adelante. Juntos. Beneficios mutuos de nuestra relación en materia de defensa», *El Mundo*, 29 de julio de 2014.

El comercio al servicio de la geopolítica: presente y futuro de los principales acuerdos internacionales (de Bali al TTIP)

José Alberto Plaza

Capítulo quinto

Resumen

En este capítulo se describe la situación actual de la regulación del comercio internacional en su vertiente multilateral, la de los acuerdos de integración regional y la dinámica de ambos tipos de regulación comercial en 2014, hasta el punto de poder decir que se han abiertos frentes claves de cara a los próximos años. La Conferencia Ministerial de Bali resultó un éxito al relanzar la Ronda de Doha y, a pesar de unos meses de dudas sobre la aceptación de la misma, el 27 de noviembre se cerró con éxito un acuerdo histórico en la Organización Mundial del Comercio, que permite reabrir las negociaciones comerciales multilaterales. Por otro lado, la negociación de acuerdos de integración regional es cada vez más intensa, estando la Unión Europea al frente de esta vía complementaria de apertura comercial. La profusión de acuerdos y el surgimiento de iniciativas intercontinentales hacen pensar que la importancia de estos acuerdos será mucho mayor en el futuro. Finalmente, se aborda en el artículo lo cercano de la globalización a través de las cadenas globales de valor, de las que las empresas de muchos países deberán formar parte para poder sobrevivir en la competencia creciente en el comercio internacional. La cara será para los países cuyas empresas logren integrarse en estas cadenas globales de valor en mayor medida; la cruz, para aquellos cuyas empresas, por falta de un entorno regulatorio adecuado o falta de capacidad, queden fuera de estas relaciones comerciales globales.

Palabras clave

Comercio multilateral, Organización Mundial del Comercio, Conferencia Ministerial de Bali, acuerdos de integración regional, cadenas globales de valor, competitividad a nivel global.

Abstract

This chapter describes the current regulation of both multilateral and regional international trade regulation. It focuses on the issues that were particularly relevant in 2014. In both cases important new pathways have been opened for new trade opportunities in the coming years. The Bali Ministerial Conference was a success in reviving the Doha Round. Despite that during most of 2014 there were serious doubts that its results could be put into practice, on November 27th an historic agreement was reached in the WTO Trade Organization to accept the negotiated package. This crucial decision allows resuming multilateral trade negotiations. On the other side, the negotiation of regional integration agreements has been increasing during the past year, being the European Union at the forefront of this complementary way to open trade. The number of new agreements and the surge of intercontinental initiatives lead to think that the importance of this type of agreements will be even higher in future. Finally, this article deals also with the nearness of globalization through global value chains. It is this form of linkages of international production in which businesses around the world have to take part in order to survive the increasing competition in international trade. Countries whose businesses manage to engage in international value chains will have more chances in a globalized environment. The downside will be for those countries that, because of the lack of an adequate regulatory framework, capability or resources are unable to do so.

Key Words

International trade, World Trade Organization, Bali Ministerial Conference, regional integration agreements, global value chains, worldwide competitiveness.

Introducción

La crisis económica mundial que comenzó en 2008 afectó en un principio, principalmente, a las economías desarrolladas, de acuerdo con los datos de crecimiento del producto interior bruto (PIB). A nivel mundial el crecimiento fue negativo en el año 2009, según los datos de las Perspectivas de la Economía Mundial del año 2014, recuperándose hasta alcanzar una tasa de crecimiento del 5,2% en 2010 para luego descender hasta el 3% en el año 2013. Es en 2014 cuando se esperaba que la recuperación de la economía mundial volviese a tomar un nuevo impulso y alcanzara una tasa de crecimiento del 3,6%.

La evolución de las economías avanzadas ha sido en los últimos años menos dinámica que la mundial. De esta forma, aunque los Estados Unidos mostraron desde 2010 tasas de crecimiento superiores o muy cercanas al 2%, en la zona euro se ha superado el 1% en el año 2014, mostrando los dos años precedentes tasas negativas. Dentro de las economías avanzadas, las de la zona euro son las que peor han evolucionado, mientras que las economías emergentes han sido durante los años más duros de la crisis las que han contribuido al crecimiento global. Sin embargo, el hecho de que China, India y Brasil hayan sufrido caídas en sus tasas de crecimiento añade incertidumbre sobre la estabilidad de la recuperación de la economía mundial en 2014, teniendo en cuenta el estancamiento de la zona euro.

El comercio mundial de bienes y servicios sufrió una fortísima caída en el año 2009, pero se recuperó rápidamente en los años 2010 y 2011, y en 2014 su crecimiento ha sido superior al del crecimiento del PIB global. Todo indica que los países reaccionaron inicialmente ante la crisis con una fuerte reducción de las importaciones e incluso imponiendo trabas a las exportaciones, lo que a nivel mundial redujo el comercio. Sin embargo, en los años posteriores, sí se puede deducir de los datos agregados que el comercio ha ido por delante de la recuperación de la economía mundial.

Desde la teoría del comercio internacional, lo ocurrido en el año 2009 fue el peor de los escenarios posibles: una reacción proteccionista frente a la crisis económica, aplicando incluso políticas perjudiciales para el resto de países y que, a la postre, empeorarían la situación global. Lo sucedido en años posteriores viene a corroborar que, una vez superados los miedos a la crisis de balanza de pagos o grandes desequilibrios en la misma, los países apostaron, en general, por mantener y profundizar sus relaciones comerciales. Sin embargo, para que el comercio internacional pueda actuar como motor del crecimiento de un país, de una región o a nivel mundial, deben existir reglas para las transacciones comerciales que las faciliten, porque si se produce un crecimiento de los flujos comerciales es porque, entre otros factores, existe una regulación que lo favorece.

Esta regulación del comercio internacional está muy desarrollada en algunos ámbitos, como el comercio de mercancías, y menos en otros, como las inversiones o la relación entre el comercio y el medio ambiente. Por otro lado, más allá de los temas comerciales que se consideren, es muy distinto que la regulación haya sido acordada a nivel multilateral en la Organización Mundial del Comercio (OMC) o en acuerdos de integración en los que pueden participar únicamente dos miembros de la OMC, dos áreas de integración, países adelantados y en desarrollo, o únicamente países en desarrollo con el fin de fomentar el comercio sur-sur. Por tanto, al evaluar la regulación comercial que facilita los intercambios comerciales hay que considerar tanto la materia como el ámbito de aplicación de esas disciplinas.

La regulación del comercio de carácter multilateral comenzó con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947, que ya contenía la excepción para llegar a acuerdos de integración regional en materia de mercancías. Esta excepción se amplió al comercio de servicios con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios cuando se creó la OMC en 1995. Sin embargo, el espacio para realizar acuerdos entre países o regiones no se agota con estas excepciones, sino que se extiende a campos a los que las negociaciones multilaterales no han podido llegar hasta la fecha.

El panorama de la regulación del comercio internacional en la actualidad es complejo. Por un lado, en el plano multilateral se llegó en diciembre de 2013 a los acuerdos alcanzados en la Conferencia Ministerial de Bali. Se trata de unos primeros resultados de la Ronda de Doha, que en el año 2014 se tendrían que haber aplicado de forma efectiva. La India bloqueó su puesta en práctica, de forma que se tuvo la sensación agríndice de haber llegado a unos acuerdos de gran importancia e interés para todos los miembros de la OMC, pero que, por la particularidad del funcionamiento de la misma, estuvieron en suspenso hasta el 27 de noviembre de 2014, cuando el Consejo General¹ desbloqueó la situación.

La parálisis hasta finales de 2013 y la situación de espera en el año 2014 en las que se encontraban las negociaciones en el terreno multilateral provocaron que durante los últimos años los miembros de la OMC hayan negociado cada vez más acuerdos de integración regional. Como veremos, en 2014 han cristalizado ya algunas de esas nuevas iniciativas que se estuvieron negociando paralelamente a la Ronda de Doha según considerasen los distintos miembros de la OMC que no había expectativas de lograr un acuerdo multilateral amplio. El resultado de esta actividad negociadora ha sido un tupido y complejo entramado de acuerdos.

¹ El Consejo General es el máximo órgano de decisión de la OMC entre conferencias ministeriales.

En la primera parte de este capítulo vamos a considerar los resultados de la Conferencia de Bali, que volvieron a dar vida a las negociaciones comerciales multilaterales y que, después del bloqueo de la India en julio, fueron aprobados definitivamente por el Consejo General el 27 de noviembre de 2014.

Posteriormente se analizará el panorama de los acuerdos regionales en 2014 y se observará que, aunque muchos tratan de fortalecer la liberalización comercial, también tienen como objetivo crear relaciones estratégicas a nivel regional o interregional.

En la parte final del capítulo se realiza una breve descripción de una iniciativa de medición alternativa de los flujos comerciales en términos del valor añadido que los países aportan a un determinado producto y no en términos del valor del producto final. Detrás de este nuevo enfoque, desarrollado por la OCDE y la OMC, está un cambio en las estadísticas del comercio internacional tal y como se había medido hasta la fecha. Aunque hasta el momento no se cuenta con datos estadísticos más allá del 2009, esta nueva forma de medir los flujos comerciales puede influir en la toma de decisiones de política económica comercial, ya que se tomarán partiendo de estadísticas que reflejen de manera más fiel cuáles son los flujos comerciales reales entre países.

Veinte años no son nada: el resurgimiento del sistema multilateral de comercio en la Conferencia Ministerial de Bali

La OMC está obligada a celebrar bianualmente una conferencia ministerial en la que se reúnen los representantes de todos los miembros de la organización. Lo característico de las reglas multilaterales del comercio acordadas en la OMC es que, salvo excepciones, se aplica el principio de nación más favorecida, de forma que las concesiones otorgadas a un miembro se tienen que otorgar de la misma manera al resto de los miembros de la OMC. Este principio es básico para las reglas del comercio multilateral, y por ello veremos que las excepciones al mismo tienen que formar parte de los propios acuerdos de la OMC o haber sido acordadas por unanimidad por los miembros con posterioridad.

En la Conferencia Ministerial de Bali de diciembre de 2013 se alcanzaron por primera vez acuerdos en el marco de la Ronda de Doha, lo que se logró en cuatro ámbitos: facilitación del comercio, agricultura, algodón y desarrollo y cuestiones relacionadas con los países menos adelantados. Se debe destacar que, después de la Conferencia Ministerial de Ginebra de 2011, los miembros acordaron avanzar en aquellas cuestiones en las que fuera posible alcanzar un acuerdo sin tener que esperar al cierre de todas las cuestiones contenidas en el paquete de Doha. De esta forma, se rompía el principio de compromiso único o *single undertaking*, que se ha-

bía mantenido hasta entonces en las negociaciones multilaterales y que implicaba que «nada está acordado hasta que todo esté acordado». Esta decisión fue la que abrió el campo para llegar a acuerdos de importancia para todos los miembros en determinadas áreas sin tener que buscar el equilibrio entre tantos intereses dispares en todos los temas.

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio es sin duda el más importante alcanzado en la conferencia y siempre se consideró el menos conflictivo, porque su objetivo es agilizar los trámites aduaneros con el fin de reducir los tiempos para que las mercancías exportadas lleguen a su destino. Habitualmente, tanto si los aranceles son ya reducidos como si se mantienen elevados, estos trámites pueden llegar a suponer un coste mayor que los aranceles a la hora de exportar. De ahí la importancia de llegar a un acuerdo en esta área, en la que todos los países implicados en el comercio internacional podían ganar.

Se debe recordar que la facilitación del comercio fue introducida como tema de negociación en la Conferencia Ministerial de Singapur junto con el comercio y la competencia, el comercio y la inversión, y las compras públicas. Sin embargo, tras las Conferencias Ministeriales de Cancún (2003) y de Hong Kong (2005), únicamente quedó la facilitación del comercio como tema de negociación de los denominados «temas de Singapur». Por un lado, el lector debe tomar nota de que, aunque el resto de los temas de Singapur fueron incluidos en la Ronda de Doha, no hubo consenso entre los miembros para continuar negociándolos en posteriores conferencias ministeriales. Sin embargo, la facilitación del comercio sí ha sido un área que ha mantenido el interés de todos los miembros de la OMC durante más de una década, aunque el acuerdo final llegase en la Conferencia Ministerial de Bali.

La evolución de los temas de Singapur muestra un aspecto decisivo de las negociaciones comerciales multilaterales, y es que para llegar a un acuerdo debe haber consenso entre todos los miembros de la organización. Teniendo en cuenta que de la OMC forman parte 160 miembros, se puede imaginar fácilmente la dificultad de llegar a un acuerdo que sea considerado satisfactorio por todas las partes.

Por otro lado, el hecho de que, a diferencia de otros organismos internacionales, cada miembro tenga un voto² sin ponderación por razón de su PIB o peso en el comercio mundial, implica que todos los miembros tienen un poder de veto, lo que ha sido motivo del retraso en las nego-

² La Unión Europea cuenta con tantos votos como Estados miembros pertenecen a la misma. Cada Estado miembro lo es también de la OMC, si bien al ser la política comercial común, quien negocia y es portavoz de los Estados miembros en la OMC es la Comisión Europea.

ciaciones, porque la práctica es adoptar los acuerdos por consenso.³ Lógicamente, este poder de veto puede ser utilizado de forma estratégica para que las negociaciones avancen o no y se dirijan en un sentido o en otro, de forma que no es posible llegar a un acuerdo hasta que todos los miembros estén satisfechos con el mismo.

En las negociaciones sobre facilitación del comercio se debían aclarar y desarrollar tres temas fundamentales para agilizar los procedimientos y trámites comerciales: la libertad de tránsito, derechos y modalidades referentes a la importación y exportación, y publicación y aplicación de los derechos comerciales. Estos tres temas se trataban en un artículo específico ya en el acuerdo GATT 47, pero las disciplinas se consideraban insuficientes.

El acuerdo alcanzado es un hito por su cobertura e importancia para la seguridad jurídica de las exportaciones y la aclaración de los procedimientos aduaneros. De cumplirse plenamente, facilitaría en gran medida el desarrollo de los mismos. Estos beneficios suponen indudablemente para algunos países un gran esfuerzo de modernización de sus administraciones. Por ello, se ha previsto un trato más favorable para los países en desarrollo y los países menos adelantados, que se traduce, fundamentalmente, en plazos transitorios más largos para la aplicación de las distintas medidas según la carga de recursos que ello implique.

En cuanto a los acuerdos en materia agrícola se alcanzaron cuatro, siendo el más controvertido el relativo a las salvaguardias para la seguridad alimentaria. Lo que se negoció es hasta qué punto un miembro puede realizar compras públicas de productos agrícolas para protegerse de una carencia de productos alimenticios.⁴ Esta cuestión es estratégica para países en desarrollo con una débil situación de balanza de pagos y con grandes necesidades de productos agrícolas básicos.

El caso más claro es el de la India, país en el que viven 600 millones de agricultores al borde de la subsistencia y que ya bloqueó en 2008 el acuerdo global por unas concesiones en materia de agricultura que le parecían excesivas frente a Estados Unidos. En julio de 2014, India bloqueó lo acordado en la Conferencia Ministerial de Bali, en particular el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, hasta asegurarse más garantías en materia de compras públicas de productos agrícolas. Lamentablemente, estas prácticas pueden afectar a los flujos comerciales por varias vías. En primer lugar, los precios a los que el Gobierno compra esas materias

³ El Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC establece reglas de votación, pero se sigue la práctica de negociar hasta llegar al consenso, porque un acuerdo que dejase fuera a un miembro, por pequeño que fuera, podría socavar las reglas acordadas.

⁴ Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, WT/MIN (13)/38.

primas pueden ser superiores a los del mercado mundial, frenando las importaciones al mantener una producción doméstica que de otro modo desaparecería. Por otro lado, en caso de utilizar los *stocks* almacenados, también se cortaría la posibilidad de cubrir esa demanda con importaciones. Sin embargo, las reglas acordadas en Bali no parecieron dar a la India garantías suficientes de que se pudiesen mantener las existencias públicas, en particular, porque se llegó a una solución temporal con el compromiso de alcanzar una solución permanente más adelante. En estos casos se muestra lo complicado que es llegar a un compromiso que puedan aceptar todos los miembros, aunque se hayan restringido los temas de negociación a aquellos en los que se consideraba que era posible llegar a un acuerdo con mayor facilidad. Sin embargo, el 27 de noviembre se aprobó la decisión de ratificar que el acuerdo adoptado en Bali sobre compras públicas, aunque tuviera un carácter temporal, se mantuviera hasta alcanzar una solución definitiva.

La negociación en temas agrícolas incluyó también unos compromisos de examen riguroso, por parte de los países avanzados, de las subvenciones a la exportación. En el origen de esta decisión está el compromiso asumido en la Conferencia Ministerial de Hong Kong de eliminar hasta el año 2013 todo tipo de subvenciones a las exportaciones.

Este fue uno de los logros más importantes para los países en desarrollo en la citada conferencia ministerial, pero el estancamiento de la Ronda de Doha en otros frentes provocó que no se cumpliera el compromiso.

En la Conferencia de Bali no se ha fijado una nueva fecha límite para la eliminación de estas ayudas. Sin embargo, se acordó examinar la situación en la siguiente conferencia ministerial y las medidas sujetas a escrutinio se recogen en el anexo al acuerdo: desde las propias subvenciones a la exportación hasta las empresas comerciales de Estado, pasando por los créditos a la exportación y la ayuda alimentaria.

En la Conferencia Ministerial de Hong Kong se señaló a la Unión Europea como principal culpable de la «competencia a las exportaciones» por sus subvenciones a la exportación de productos agrícolas. Sin embargo, otros países desarrollados utilizan fórmulas distintas, pero igual de dañinas para el potencial exportador de los países en desarrollo de productos agrícolas.

En este contexto destaca la utilización de programas de ayuda alimentaria por parte de Estados Unidos o la actuación de empresas comerciales de Estado por parte de Canadá. Quizás el mayor mérito del acuerdo alcanzado en la Conferencia Ministerial de Bali sobre esta materia es que se considerarán todas las formas de «competencia a las exportaciones»: subvenciones a la exportación, financiación de las exportaciones, ayuda alimentaria y empresas comerciales del Estado exportadoras de productos agropecuarios.

Como materia relacionada con la exportación de productos agrícolas, pero que ha tenido un trato singular, está el comercio de algodón. Si bien en el mundo hay 74 países productores de algodón, Estados Unidos y China producen más del 40% de la producción mundial y tienen capacidad para fijar los precios internacionales. En el extremo opuesto están cuatro países africanos menos adelantados, miembros de la OMC, como son Benín, Burkina Faso, Chad y Mali, cuyas economías dependen de la exportación del algodón, pero cuya producción es insignificante a nivel mundial y, por tanto, deben tomar el precio mundial como dado.

El problema se centra en las subvenciones concedidas por Estados Unidos a sus productores de algodón, que llevan a deprimir los precios a nivel mundial, de forma que los ingresos que pueden obtener los cuatro países mencionados se ven sustancialmente reducidos.⁵ Si bien el acuerdo sobre algodón al que se llegó en la Conferencia de Bali solamente contiene la obligación concreta de celebrar un debate específico en el Comité de Agricultura sobre la cuestión dos veces al año, en los últimos años la atención sobre esta cuestión ha sido creciente, aunque por el momento no se haya llegado a compromisos definitivos.

Asimismo, se aprobó un paquete de medidas para los países menos adelantados destinadas a facilitar las exportaciones de estos países en bienes y servicios, pero sin que se concretara un compromiso específico en la conferencia.

Cabe destacar también que en la Conferencia Ministerial de Bali se acordó que la revisión del acuerdo plurilateral sobre compras públicas entrase en vigor cuanto antes. Este acuerdo garantiza que los signatarios no discriminen frente a los nacionales a productos, servicios o proveedores de otras partes del acuerdo en relación a las oportunidades de contratación pública que el miembro haya decidido abrir a la competencia extranjera. Al ser un acuerdo plurilateral, solamente vincula a las partes signatarias del mismo.⁶

La revisión entró en vigor el 6 de abril de 2014, teniendo como principales logros la inclusión de normas sobre la utilización de medios electrónicos de contratación y una nueva disposición para evitar prácticas corruptas

⁵ Si bien la situación de estos cuatro países menos adelantados fue lo que puso el foco de interés en este tema dentro de las negociaciones multilaterales, las subvenciones de Estados Unidos no les afectan solamente a ellos, sino también a todos los productores de algodón. Por ello, Brasil inició un procedimiento contra las mismas que ha durado más de 10 años. Finalmente, el 1 de octubre de 2014, Brasil y Estados Unidos llegaron a un acuerdo por el que este último debía compensar a los productores brasileños con 300 millones de dólares, y a cambio estos se comprometen a no iniciar acciones contra Estados Unidos (cláusula de paz).

⁶ Este acuerdo plurilateral es una excepción dentro de las reglas multilaterales que se aplican a todos los miembros de la OMC.

entre las partes. Por otro lado, se promueve la conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente a través de la aplicación de unas especificaciones técnicas adecuadas en las licitaciones.

A esto hay que añadir la ampliación de la cobertura del acuerdo en cuanto a bienes y servicios, lo que incrementará los incentivos de otros miembros de la OMC para adherirse al acuerdo. En este momento forman parte del mismo 43 países (28 de ellos miembros de la Unión Europea) y diez (Albania, China, Georgia, Jordania, Montenegro, Nueva Zelandia, Omán, la República Kirguisa, Moldavia y Ucrania) han solicitado la adhesión.

El hecho de que China haya solicitado la adhesión es una muestra de la competitividad de su economía, puesto que, al adherirse a este acuerdo, sus licitadores tendrán que competir con los de los países más avanzados en sus mercados y, por otro lado, se verá obligada a abrir a la competencia su propio mercado de contratación pública. Si bien el cumplimiento de los compromisos de adhesión a la OMC por parte de China ha dejado que desear hasta la fecha, su solicitud de adhesión muestra voluntad de participar en mayor medida en el comercio internacional.

La valoración de la Conferencia de Bali solamente puede ser positiva, pues supuso el relanzamiento de la Ronda de Doha bajo un nuevo esquema de negociación, basado en la asimilación de una negociación menos ambiciosa, pero que también aportara beneficios a todos los miembros: avanzados, en desarrollo y menos adelantados. En este sentido, se puede calificar de un gran éxito para el sistema multilateral del comercio. En cuanto a las estimaciones de sus beneficios económicos, el director general de la OMC, Roberto Azevêdo, cifró la aportación del paquete a la economía mundial en un billón de dólares y la creación de veintiún millones de puestos de trabajo en todo el mundo.

Sin embargo, el bloqueo de la India a su aplicación puso nuevamente en evidencia la fragilidad de lo conseguido, y como indicó en octubre de 2014 Roberto Azevêdo, si no se resolvían los problemas de aplicación del paquete de Bali, la OMC habría tenido éxito en su labor de vigilancia de las relaciones comerciales, en resolver las disputas comerciales entre los miembros, pero no habría creado nuevas reglas comerciales desde su fundación, hace veinte años.

Si bien consideraba que el desenlace sobre la aplicación del paquete de Bali era incierto, si no se llegara a aplicar los miembros de la OMC tendrían que plantearse la función de foro de negociación comercial de la organización de cara al futuro. Afortunadamente, la decisión del Consejo General de la OMC de aplicar lo acordado en la Conferencia de Bali vuelve a poner sobre la mesa todos los temas de negociación de la Ronda de Doha.

La dificultad de avanzar en las negociaciones multilaterales no debe ocultar que el mayor mérito de la OMC es que el conjunto de reglas y

principios existentes ya deben ser respetados por 160 países y la aplicación del principio de nación más favorecida supone que las concesiones que realicen los miembros se deben aplicar a todos los demás sin discriminaciones, salvo cuando ellos, por unanimidad, decidan lo contrario.

Otro de los elementos fundamentales que debe valorarse del sistema multilateral del comercio es la estabilidad que genera para la economía global por tres motivos: la existencia de un conjunto de reglas para amplios campos de las relaciones comerciales de forma que estas sean predecibles y equitativas, la capacidad para resolver conflictos entre los miembros y, por último, la existencia de un foro en el que pueda discutir un grupo cada vez más amplio y heterogéneo de países sobre las reglas comerciales. La importancia que den los miembros a esta última función está por ver; sin embargo, la inclusión de todos los intereses para avanzar en la creación de un marco cada vez más estable de reglas para el comercio internacional es la gran aportación del sistema multilateral del comercio al sistema económico internacional.

De esta forma, aunque la contribución del sistema multilateral del comercio no debe valorarse únicamente en términos de lo conseguido a través de las negociaciones comerciales, en 2014 se han obtenido finalmente beneficios para el crecimiento mundial derivados de lo acordado en la Conferencia Ministerial de Bali.

Los instrumentos de la geopolítica comercial: los acuerdos de integración regional

El número de acuerdos regionales en vigor o en negociación se incrementa año tras año y, por tanto, el volumen de comercio de bienes y, cada vez más, de servicios amparados por este tipo de acuerdos aumenta. Así ha sido durante 2014, cuando se presentaron iniciativas que hace unos pocos años se hubieran descartado por completo.

Una de las preguntas que más frecuentemente se plantea sobre los acuerdos regionales es si estos socavan o fortalecen el sistema multilateral de comercio. Las valoraciones sobre esta cuestión difieren y probablemente varíen con el tiempo, puesto que, como veremos, las negociaciones de estos acuerdos son muy dinámicas. Sin poder entrar en este artículo en esta cuestión, sí se quiere poner de manifiesto que estos acuerdos suponen un desafío para los países que no forman parte de los mismos y que, por tanto, siguen sujetos a las disciplinas multilaterales.

Por otro lado, estos acuerdos constituyen una parte del pilar económico que conforma la relación geopolítica entre países, que aplican estrategias diferentes. Por último, no se debe olvidar el aspecto microeconómico de los mismos, el de las empresas de los países que no forman parte de estos acuerdos. La diversidad de acuerdos incrementa los costes de in-

formación sobre qué reglas son aplicables, teniendo en cuenta que, dado que la competencia es global, existe el desafío de producir de la forma más eficiente posible un determinado producto independientemente de la diversidad de regulaciones comerciales existentes.

A pesar de ello, el hecho es que los procesos de integración regional, fundamentalmente las zonas de libre cambio y las uniones aduaneras, están previstos en los acuerdos de mercancías y de servicios multilaterales de la OMC bajo ciertos supuestos. Estas condiciones responden al hecho de que estos acuerdos son una excepción al principio de nación más favorecida —que, como se ha indicado, rige el comercio multilateral—, puesto que conceden mejores condiciones de acceso al mercado a los países que forman parte de los mismos que al resto de los miembros de la OMC.⁷

Como el principio de nación más favorecida es fundamental para el sistema multilateral de comercio, las condiciones impuestas para crear una zona de libre comercio o una unión aduanera tienen como objetivo que se genere el máximo beneficio comercial entre las partes del acuerdo y el mínimo perjuicio a los miembros que no participan del mismo.

En el caso de las zonas de libre comercio, los aranceles que las partes mantienen con terceros países no se unifican, y la condición que exigen las reglas multilaterales es que estos aranceles no aumenten con la creación de la zona de libre comercio.

En el caso de la unión aduanera, el arancel frente a terceros países se unifica y este último no puede aumentar en relación al que existía previamente. Si se produce un incremento del arancel de un producto se deben establecer negociaciones para llegar a una justa compensación. Se entiende que tanto en las zonas de libre comercio como en las uniones aduaneras, la liberalización comercial debe llevar a cero los aranceles en todo tipo de mercancías en un plazo razonable,⁸ de forma que no se proceda a una liberalización selectiva en los sectores de interés para las partes a costa de países terceros.

La libertad de mantener los propios aranceles frente a terceros países, aunque estos no puedan aumentar con la creación de la zona de libre cambio, es lo que hace que esta forma de integración regional sea mucho más frecuente que una unión aduanera.

En el caso de una unión aduanera, el arancel común permite que las importaciones entren por cualquier país perteneciente a la misma y, en principio, circulen libremente por todos los países que la conforman, puesto que los aranceles internos se han eliminado. En cambio, en las

⁷ En general, en los acuerdos multilaterales las únicas excepciones que existen al principio de nación más favorecida son las acordadas a favor de los países en desarrollo y países menos adelantados.

⁸ Se considera que este plazo no debe superar los diez años.

zonas de libre comercio, el mantenimiento de aranceles frente a terceros propios de cada país obliga a establecer unas condiciones para que productos producidos parcialmente en uno de los miembros se puedan beneficiar de la reducción arancelaria concedida a los países de la zona de libre comercio.⁹

Desde el punto de vista del sistema multilateral de comercio, aunque ambas formas de integración regional son aceptadas bajo las condiciones mencionadas, las uniones aduaneras ponen menos trabas al comercio con terceros países que las zonas de libre cambio. Sin embargo, debido a que las uniones aduaneras son más difíciles de negociar e implantar, su número es bastante reducido, y se puede afirmar que la Unión Europea es, sin duda, la que tiene más peso en el comercio mundial.

En 2014 se habían notificado a la OMC 253 áreas de integración regional que están en vigor hoy en día y, dado este número, es probable que todos los miembros de la organización pertenezcan a una o más áreas de integración regional.

A continuación se examinarán los principales acuerdos de la Unión Europea, que se considera en primer lugar por tratarse de la unión aduanera más consolidada y amplia y, por tanto, la que ha aportado el mayor complemento a las relaciones comerciales multilaterales.

La Unión Europea, a la vanguardia de la regulación comercial

Entrando ya en la actividad negociadora de los principales actores de la economía mundial, la Unión Europea es el miembro más activo de la OMC en promover este tipo de acuerdos, pero también la más ardua defensora de llegar a acuerdos multilaterales.

Aunque se escucha con frecuencia que existe una rivalidad entre el enfoque multilateral y el bilateral o regional, el caso de la Unión Europea muestra claramente que, si se está a favor de reducir las barreras al comercio, se puede hacer en ambos ámbitos, si bien veremos casos en los que cabe intuir que los países reacios a la apertura comercial también lo son en ambos terrenos. Entre ambas posiciones surgen estrategias intermedias, fundamentalmente orientadas a conseguir influencia regional.

Conviene detenerse en las ventajas que la Unión Europea ofrece para terceros países como socio comercial.

Como unión aduanera, la Unión Europea sigue creciendo, y en julio de 2013 Croacia se convirtió en su vigesimosegundo miembro, lo que significa que, para cualquier país que haya cerrado un acuerdo de integración

⁹ Estas condiciones se denominan, técnicamente, reglas de origen.

regional con la Unión Europea, su mercado de exportación ha crecido directamente.

Junto a las sucesivas ampliaciones de su ámbito geográfico, hay que tener presente las ventajas que para los productos importados suponen la existencia del mercado interior y el que la Unión Europea cuente con instituciones que aseguran su buen funcionamiento, es decir, que puedan circular con mayor libertad los bienes y servicios sin encontrarse con las temidas barreras no arancelarias. Dentro de estas instituciones comunitarias destaca el papel de la Comisión en el desarrollo de un mercado único que funcione de forma cada vez más eficiente.

En el terreno de los bienes esto se ha conseguido a lo largo de décadas, mientras que en el terreno de los servicios se tomó conciencia de la falta de integración bastante más tarde. Finalmente se actuó con la aprobación en 2006 de la Directiva de Servicios, que establece un marco jurídico general que favorece el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestatarios de servicios, su libre circulación y la alta calidad de los mismos.

Lo fundamental de este proceso de cara al comercio internacional es que, cuando la Unión Europea reduce sus aranceles¹⁰ y llega a acuerdos de libre comercio con terceros países, los bienes y servicios importados se van a encontrar con un mercado libre de obstáculos para circular por todos los Estados miembros.

Considerando las ventajas que los reducidos aranceles y el mercado interior ofrecen a terceros países, la Unión Europea ha buscado acuerdos comerciales a todos los niveles para lograr también asegurarse ventajas para sus exportaciones. Este camino no es sencillo y frecuentemente la Unión Europea ha tenido que hacer concesiones asimétricas, porque una de las dificultades que encuentran terceros países es que el mercado de la Unión Europea es altamente competitivo, cuestión que no afecta solamente a terceros países, sino también, e incluso en mayor medida, a los Estados miembros. De hecho, se puede argumentar que asegurarse la competitividad en el seno de la Unión Europea es una buena prueba para que las empresas de un Estado miembro sean competitivas a nivel global.

Teniendo en cuenta las circunstancias descritas, no es de extrañar que la Unión Europea tenga treinta y nueve acuerdos de integración regional en vigor.

Dentro de este marco general, que condiciona una política comercial ambiciosa, se han seguido diversas estrategias hasta conformar la extensa red de acuerdos comerciales existente.

¹⁰ Recordemos que, como unión aduanera, existe un único arancel común para todos los Estados miembros.

No se puede negar que la actividad negociadora de la Unión Europea ha estado influida por consideraciones geopolíticas, como la de estrechar las relaciones con sus vecinos que por razones geográficas no podrán acceder a la Unión Europea, pero que se consideran socios estratégicos. Los casos más llamativos son los acuerdos con Marruecos, Argelia (no es miembro de la OMC), Egipto, Israel o el Líbano dentro de la cuenca mediterránea, Montenegro y Macedonia dentro de la antigua República de Yugoslavia, y Ucrania o Georgia como Estados surgidos de la antigua Unión Soviética.

En otros casos, como los acuerdos con Chile o México, la Unión Europea buscó un acuerdo para no perder cuota de mercado frente a Canadá y Estados Unidos en esos países.

A pesar de estos acuerdos, la Unión Europea se abstuvo de avanzar en negociaciones de acuerdos regionales más que ningún otro miembro de la OMC durante los primeros años de la Ronda de Doha. De hecho, procesos abiertos como la negociación de un acuerdo de libre comercio con MERCOSUR se suspendieron.

Sin embargo, en 2007, después de la Conferencia Ministerial de Hong Kong, la Unión Europea lanzó una nueva generación de acuerdos regionales, sin abandonar su apoyo a la conclusión de la Ronda de Doha. Aparte de la ampliación del acceso a mercados, su objetivo era recoger en ellos todos los elementos que habían sido dejados al margen de la negociación multilateral desde 2001. A pesar de retomar las negociaciones bilaterales de forma tardía, la Unión Europea ha recuperado el tiempo perdido con una tremenda actividad negociadora que ha incluido como socios comerciales a países de todo el mundo.

La nueva generación de acuerdos se inició con el Acuerdo de Libre Comercio con Corea del Sur, que entró en vigor en julio de 2011 y fue el primer acuerdo que la Unión Europea firmó con un país asiático. Como se ha comentado, recuperar el espíritu ambicioso que al menos la Unión Europea defendió en la Conferencia Ministerial de Doha ha llevado a que los nuevos acuerdos, además de cubrir la liberalización en el área de productos industriales, agrícolas y de servicios, incluyan la eliminación de barreras no arancelarias y disposiciones sobre inversiones, competencia, compras públicas, derechos de propiedad intelectual, transparencia en la regulación y desarrollo sostenible (incluyendo disposiciones sobre la protección del medio ambiente).

Si bien el acuerdo lleva poco tiempo en vigor y es difícil evaluar sus efectos adecuadamente, los datos indican que la balanza de bienes redujo su déficit con Corea del Sur en 2012 y se logró un superávit en 2013. En cuanto a la balanza de servicios, entre 2010 y 2012 registró un saldo positivo que ha ido en aumento. Sería aventurado atribuir esta evolución únicamente al acuerdo, pero se debe admitir que su firma ha incremen-

tado las posibilidades de comercio para las empresas europeas y estas parecen haberlo aprovechado.

Se ha analizado la evolución del comercio de bienes entre Corea del Sur y Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia, España y Polonia desde el 2008 hasta el 2013. En todos los casos se ha podido apreciar un incremento de las exportaciones desde el año 2011 hasta el año 2013. En el caso de Alemania, la situación de partida era de superávit en el comercio de bienes, pero este aumentó después de la firma del acuerdo. Francia también partía de un superávit comercial en los años anteriores a la firma del acuerdo y la media de las exportaciones entre los años 2011 y 2013 creció un 25,6% con respecto a las exportaciones a Corea del Sur en el año 2010. En el caso de España, si bien se partía de una situación de déficit en el comercio de mercancías antes de la firma del acuerdo, este se ha reducido prácticamente a la mitad comparando los datos de 2010 y 2013, con un aumento considerable de las exportaciones desde 2010.

Los casos más llamativos son, probablemente, los de Italia y Reino Unido. En ambos se partía de una situación de déficit comercial hasta el año 2010 en el caso del Reino Unido y hasta el 2011 en el caso de Italia, y se pasó a una situación de superávit en el comercio de mercancías tímidamente ya en el 2011 en el caso del Reino Unido y de forma clara en el caso de los dos países en los años 2012 y 2013, habiéndose incrementado este superávit entre 2012 y 2013.¹¹

Si bien este análisis solo abarca a cinco países de la Unión Europea, hasta la fecha la firma del acuerdo de libre comercio con Corea ha sido positiva para el conjunto de la Unión Europea y para los Estados miembros analizados, aunque sus estructuras productivas sean muy distintas. No se ha producido, por tanto, un gran crecimiento de las exportaciones desde Corea del Sur, temor que existió durante la negociación del acuerdo.

Sin embargo, un acuerdo de libre comercio puede no tener efectos positivos para todos los Estados miembros. Su firma se debe considerar como un *shock* que recibe la economía y la estructura productiva tiene que adaptarse a las nuevas condiciones comerciales.

Cabe esperar que no todos los Estados miembros de la Unión Europea tengan la misma capacidad para llevarlo a cabo. Por ello, durante las negociaciones de estos acuerdos cada país trata de defender sus intereses, tanto en lo que son más competitivos, intentando que el futuro acuerdo favorezca sus posibilidades de exportación, como en sus sectores más sensibles, tratando de retrasar la liberalización en el tiempo o establecer excepciones. Sin embargo, el hecho de que la Comisión tenga que defender los intereses de los 28 obliga a todos a hacer concesiones y ajustes en los sectores más afectados por las importaciones.

¹¹ Fuente: Eurostat.

Por tanto, más allá de la evolución del conjunto de las exportaciones o del saldo comercial, puede que los efectos en determinados sectores productivos sean más severos que en otros.

Cuando un país, como es el caso de España, forma parte de una unión aduanera que cierra acuerdos de libre comercio con terceros países, tendrá que asimilar y aprovechar el *shock* que supone la apertura al comercio provocada por la firma de un acuerdo de libre cambio. Cuanto más cualificada esté su mano de obra, cuanto más movilidad sectorial e intersectorial tenga la misma y cuanto más facilite la regulación doméstica la actuación de las empresas, entre otros factores, en mejores condiciones estará ese país de aprovechar las nuevas oportunidades comerciales que se le ofrecen. De esta forma se aprecia cómo, en el contexto actual en el que está inmersa España (y el resto de los Estados miembros), las actuaciones de política comercial de la Unión Europea están cada vez más relacionadas con las políticas domésticas de regulación e incremento de la productividad y que, si bien la competencia de nuestros socios comunitarios ya es un acicate para ser más competitivos, los acuerdos comerciales pueden abrir una brecha en nuestra estructura productiva frente a la que haya que reaccionar.

La negociación con Corea del Sur, a pesar de ser la primera en cerrarse en el marco de la nueva estrategia de la Unión Europea de negociación de acuerdos de integración regional, tiene como característica particular que una unión aduanera de 28 miembros negociase con un solo país. En principio, el enfoque que se perseguía era la negociación con bloques regionales¹² como el CARIFORUM, el Sistema de la Integración Centroamericana, la Comunidad Andina, ASEAN o bien con grandes países como la India.

Se quería evitar de esta manera que las negociaciones estuvieran excesivamente fragmentadas, con la consiguiente lentitud en su avance. La excepción de Corea del Sur se justifica por lo que ha sido mencionado anteriormente en referencia a Chile y a México: no quedarse atrás frente a los acuerdos firmados por Estados Unidos con terceros países por miedo a perder cuota de mercado en los mismos.

Los Estados Unidos comenzaron a negociar el acuerdo con Corea del Sur en 2007 y esto motivó que la Unión Europea lo considerara un objetivo estratégico en sus relaciones comerciales. De hecho, el acuerdo UE-Corea del Sur entró en vigor antes que el firmado con Estados Unidos, el 15 de marzo de 2012. Sin embargo, durante todo el proceso negociador, la

¹² La idea de negociar entre bloques regionales no es nueva, de hecho, se inició con MERCOSUR en 1998, sin que se pudiese finalizar cuando se realizó un nuevo intento en 2003. Otro intento que tampoco prosperó y con el que se iniciaron las negociaciones hace más de veinte años fue el Consejo de Cooperación del Golfo, suspendidas en 2008.

comparación entre las concesiones realizadas por Corea del Sur a Estados Unidos y a la Unión Europea fue permanente.

En efecto, dentro de la nueva estrategia de negociaciones comerciales regionales de la Unión Europea, es fundamental considerar el factor de no perder ventajas comerciales en relación con Estados Unidos. Así se explican las negociaciones con los países centroamericanos, la Comunidad Andina y, posteriormente, la negociación con Canadá.

Por tanto, bien por razones puramente comerciales o geopolíticas, en la práctica los países con capacidad de negociación de acuerdos regionales y voluntad de ampliar sus mercados de exportación reaccionan ante el cierre de acuerdos de libre comercio entre terceros países. El motivo es que estos acuerdos generan la preocupación de que haya un incremento del comercio entre las partes a costa del comercio que antes se realizaba con otros, a pesar de las salvaguardias que establecen las reglas multilaterales.

En el caso de la Unión Europea, cuanto más amplia sea la red de acuerdos que exista en una zona geográfica, mayor será el temor a perder cuota de mercado en la misma y mayor será también el aliciente para negociar nuevos acuerdos de libre comercio, al tratarse de una unión aduanera que fía tanto su crecimiento al comercio internacional.

El acuerdo de asociación con los países centroamericanos se firmó a pesar de que la débil integración regional de estos países dificultara la negociación. Por otro lado, aunque un acuerdo de asociación incluye más temas que los puramente comerciales, la parte comercial entró en vigor el 1 de agosto de 2013 con Honduras, Nicaragua y Panamá, el 1 de octubre de 2013 con Costa Rica y El Salvador y el 1 de diciembre con Guatemala. Esto supone que los efectos de este acuerdo se empezarán a notar en el año 2014.

La Unión Europea comenzó negociaciones con la Comunidad Andina para firmar un acuerdo de liberalización comercial. Como se ha comentado, la intención inicial era firmar entre dos bloques regionales y no país por país. Sin embargo, de estas negociaciones se descolgó en primer lugar Bolivia y, posteriormente, Ecuador, de forma que finalmente se negoció únicamente con Perú y Colombia. El acuerdo con Perú entró en vigor el 1 de enero de 2013 y el acuerdo con Colombia el 1 de agosto de ese mismo año. Es de esperar que los beneficios de los acuerdos con ambos países se comiencen a notar en el año 2014, pero no es posible contar con datos en una fase tan temprana de aplicación del acuerdo.

El hecho de que Estados Unidos estuviese negociando con los países centroamericanos y con Colombia y Perú acuerdos de liberalización comercial fue un incentivo para que la Unión Europea llegara también a un acuerdo. Sin embargo, al menos en el caso de los países centroamerica-

nos, España tuvo que presionar para que se iniciaran y mantuvieran las negociaciones. De hecho, el apoyo de España para reforzar las relaciones comerciales con América Latina es lo que ha permitido que la Unión Europea dedique esfuerzos a la negociación con estos países, cuando había Estados miembros que solicitaban que se potenciasen las negociaciones con países emergentes de Asia.

La negociación del acuerdo con Canadá finalizó en 2014. Con la entrada en vigor de este acuerdo, también se habrá iniciado la sustitución progresiva de los Acuerdos de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones de los Estados miembros por un Acuerdo de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones firmado por la Unión Europea.

La base jurídica de este cambio está en el Tratado de Lisboa de 2009, que trasladaba la competencia sobre política de inversiones a la Unión Europea. El año 2014 se puede considerar en este sentido un año decisivo, porque se inicia una nueva etapa en la que la Unión Europea cerrará acuerdos sobre protección de inversiones como parte de un acuerdo comercial o como un acuerdo aislado.

El mayor o menor nivel de protección para las inversiones de estos «nuevos» acuerdos ha sido un tema ampliamente debatido en las negociaciones del acuerdo con Canadá, porque es difícil pensar que lo acordado con este país no sirva de modelo para otros casos donde exista menos seguridad jurídica. Los estándares de protección son menores que en los acuerdos existentes de los Estados miembros. Sin embargo, a día de hoy no se puede considerar que el único objetivo de estos acuerdos sea proteger las inversiones europeas en el exterior a costa de cualquier interés del país receptor. Más bien se debe aspirar a una protección suficiente, teniendo en cuenta que las inversiones también fluyen cada vez más de forma bidireccional desde países en desarrollo a la Unión Europea y que algunos Estados miembros también desean preservar su espacio para regular las inversiones.

Encontrar el equilibrio es complejo, y es difícil anticipar si la fuerza diplomática de la Unión Europea, muy fortalecida institucionalmente por el Tratado de Lisboa, puede ejercer más presión que la de un único Estado miembro en caso de conflicto. Sin embargo, si bien en el año 2009 se le otorgaron a la Unión Europea las competencias para negociar en materia de protección de inversiones, será a partir del año 2014 cuando veamos los resultados de este cambio de política, sobre todo cuando surjan casos complejos de expropiación o de cambios regulatorios fuertes que incidan en la viabilidad de las inversiones europeas en el exterior. La transición durará años, pero es probable que la Comisión acelere la negociación de este tipo de acuerdos con los países con los que ya tiene firmados acuerdos comerciales.

Otro bloque regional que ha estado en el punto de mira de la Unión Europea ha sido ASEAN, zona con la que no fue posible negociar entre blo-

ques. El acuerdo con Singapur se rubricó el 20 de septiembre de 2013 y se están negociando acuerdos con Malasia, Vietnam y Tailandia. Sin embargo, no se ha podido iniciar la negociación de acuerdos con Indonesia o Filipinas, países de gran peso dentro de ASEAN.

La imposibilidad de negociar con la región en su conjunto se basa en el distinto grado de desarrollo de los miembros, pero también en la amplitud de temas que la Unión Europea desea cubrir con los acuerdos. Singapur, como decimoquinto socio comercial de la Unión Europea en comercio de mercancías y el más importante de los países que conforman ASEAN, sí ha podido llegar al listón fijado por la Unión Europea en sus nuevos acuerdos comerciales. Por otro lado, los grandes competidores de la Unión Europea —Estados Unidos, Japón, China e India— tienen acuerdos firmados con Singapur. El objetivo a partir de 2014 es llevar a buen término las negociaciones abiertas con otros países de ASEAN, de forma que la Unión Europea fortalezca sus relaciones con los países asiáticos, que hasta la firma del acuerdo con Corea del Sur eran inexistentes en el plano bilateral.

Dentro de esta estrategia de fortalecer las relaciones comerciales con Asia, se inició la negociación de un acuerdo comercial con India en 2007, prácticamente al mismo tiempo que con Corea del Sur, pero las mismas no han podido concluir hasta el momento. Como se ha comentado, India bloqueó el paquete negociado en la Conferencia Ministerial de Bali. Esto indica la dificultad para que la Unión Europea avance bilateralmente. A pesar de ser una economía emergente y con gran potencial en el sector servicios, una muestra más de que no es fácil negociar con el país es que ni Estados Unidos ni Japón han llegado con la India a un acuerdo de integración regional.

En 2014 destacan como hechos sobresalientes las negociaciones iniciadas para llegar a acuerdos de libre comercio con Japón y Estados Unidos.

Las reticencias para negociar un acuerdo con Japón fueron grandes por temor a la fortaleza de su industria y tecnología. Sin embargo, este país ha presionado incesantemente a la Unión Europea para abrir negociaciones, una vez que se cerró el acuerdo con Corea del Sur. Finalmente, se decidió iniciar el proceso. Hasta mediados de 2014 se celebraron seis rondas de negociación y la revisión del proceso fue considerada favorable, de forma que este ha continuado. Si bien no se puede prever cómo afectará el acuerdo a la Unión Europea en su conjunto y a los distintos Estados miembros, se puede suponer que, en relación a las importaciones, el hecho de que el mercado de la Unión Europea ya se haya abierto a Corea del Sur implica que al menos parte del «shock tecnológico» se ha asimilado ya y que la estructura productiva japonesa no va a suponer una presión adicional tan grande para los mercados europeos.

Sin embargo, se puede temer más por las posibilidades de exportar a Japón, cuyas barreras arancelarias, comenzando por el idioma, son enor-

mes. De hecho, a diferencia de Corea del Sur, donde Estados Unidos ha apoyado de forma indirecta con su propio acuerdo la apertura del mercado coreano, en el caso de Japón será la Unión Europea la que tenga que luchar en solitario durante las negociaciones contra esas barreras.

La negociación del Partenariado Transatlántico para el Comercio y la Inversión¹³ (TTIP en sus siglas en inglés) con Estados Unidos es sin duda la negociación más importante en curso de la Unión Europea en 2014. Se estima que el acuerdo podría aportar un 0,5% al PIB de la Unión Europea y se crearía una gran zona de comercio occidental. Sin duda, la existencia de este bloque tan potente tendría influencia tanto en las relaciones comerciales multilaterales como en los acuerdos comerciales que establezcan otros países como los BRIICS.¹⁴ Para la Unión Europea, llegar a un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos es importante teniendo en cuenta las negociaciones del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Integración Económica, que se tratará más adelante.

En síntesis, la Unión Europea en 2014 ha sido activa tanto a nivel multilateral como en la negociación de acuerdos comerciales con terceros países. Se está empezando a ver la evolución positiva del primer acuerdo que cerró la Unión Europea con Corea del Sur con un enfoque más ambicioso y dentro de una nueva estrategia global, y, de fructificar, habrá sido un año decisivo para la negociación de acuerdos comerciales con Estados Unidos y con Japón.

Entonces quedarían muy pocos países desarrollados con los que la Unión Europea no comerciara en términos preferenciales, prácticamente Australia y Nueva Zelanda, siendo de importancia menor el comercio de la Unión Europea con este último.

La Unión Europea ha llegado a acuerdos con múltiples países en desarrollo,¹⁵ pero se echa en falta a los BRIICS, con la excepción de Sudáfrica¹⁶ y la negociación en curso con la India. Esta cuestión sigue siendo importante, porque, a pesar de los avances que se puedan llegar a hacer a través de acuerdos comerciales, siempre quedarán países importantes que no estén dispuestos a dar un trato preferencial a la Unión Europea si esta no hace concesiones de peso en un sector tan sensible como la agricultura o admite relajar sus estándares en los acuerdos de integración comercial que negocia.

¹³ Transatlantic Trade and Investment Partnership.

¹⁴ La segunda «|» hace referencia a Indonesia.

¹⁵ En este artículo nos hemos limitado a analizar los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea más relevantes en el año 2014, pero esta mantiene acuerdos con otros países que no se han mencionado por estar en vigor desde hace tiempo y otros de muy diverso tipo que no llegan a ser zonas de libre cambio, pero que sí otorgan preferencias comerciales concedidas unilateralmente por la Unión Europea.

¹⁶ Incluye únicamente el comercio de mercancías.

La Unión Europea, por su parte, no estará dispuesta a ceder en el terreno agrícola si no consigue una rebaja arancelaria sustancial en productos industriales por parte de los países emergentes. Por tanto, a pesar de que la Unión Europea ha iniciado negociaciones con Estados Unidos y Japón, quedará margen para que un acuerdo multilateral mejore la situación.

Por último, no se debe olvidar que en el año 2014, a pesar de no haberse concluido la Ronda de Doha, como se esperaba desde hace años, la competencia a la que se ve sometido el tejido productivo de los miembros de la Unión Europea se ha incrementado comparándolo con cualquier fecha anterior y la estrategia de la Unión Europea de seguir abriendo mercados va a tener como contrapartida que esta presión aumente.

Este hecho nos obliga a pensar en qué situación queda la economía española y, en particular, su tejido industrial y de servicios, que desde el año 2008 sufre unas restricciones financieras muy severas. La tasa de desempleo es solamente el indicador más evidente de que el tejido productivo está fuertemente dañado e incluso resulta sorprendente que, a pesar de circunstancias tan adversas, la evolución de nuestras exportaciones haya sido positiva. El desafío de cara al futuro es conseguir la competitividad suficiente para que España encuentre su sitio en la economía global, teniendo en cuenta que estamos compitiendo con nuestros socios de la Unión Europea y cada vez más con países terceros.

Distintas estrategias de nuestros socios comerciales

Más allá de la Unión Europea, la negociación de los acuerdos regionales también es intensa, destacando la importancia del Acuerdo Transpacífico de Integración Económica, que están negociando gran parte de los países ribereños del océano Pacífico. El embrión de este acuerdo lo formaron Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, pero las negociaciones se han ampliado a Australia, Estados Unidos, Japón, Malasia, Perú, Vietnam, Canadá y México.

Para Estados Unidos existen solapamientos con acuerdos comerciales ya en vigor con países como Chile, Singapur, Perú, Australia y el propio NAFTA, de forma que negociará principalmente con Brunei, Nueva Zelanda y Japón.

En principio, podrían negociar la adhesión a este acuerdo otros países de APEC como China, Indonesia y Rusia. Sin embargo, en la cumbre de noviembre de APEC se puso de manifiesto la rivalidad latente entre China y Estados Unidos por el control económico-comercial del continente asiático, defendiendo Estados Unidos el acuerdo mencionado y, todavía tímidamente, China un acuerdo de Libre Comercio Asia Pacífico, que estaría restringido a los países asiáticos miembros de APEC.

Esta situación pone una vez más de manifiesto cómo los acuerdos comerciales regionales son un instrumento cada vez más importante en las relaciones geopolíticas entre los países.

Cabe pensar que, al menos por parte de Estados Unidos y la Unión Europea, haya cierto propósito de aislar a China de su red de acuerdos comerciales. Aunque en 2014 la economía china superó en PIB a Estados Unidos, las condiciones de producción de China no son consideradas aceptables ni por la Unión Europea ni por Estados Unidos.

Preocupan temas como la intervención en el mercado de divisas, la falta de respeto a los derechos de propiedad intelectual, las condiciones laborales en el país, los procesos de producción altamente contaminantes, etc. Son todos ellos factores que impedirán que Estados Unidos y la Unión Europea negocien un acuerdo de libre comercio con China, al menos en un futuro cercano, considerando estrictamente los aspectos comerciales.

Al estar negociando Estados Unidos la formación de las dos grandes áreas de integración regional, tiene una posición clave para definir los estándares que se aplicarán en ambos acuerdos, siendo de especial importancia la similitud de los reglamentos técnicos que puedan negociarse y el margen para la concesión de preferencias a los componentes producidos en cada una de las zonas. Si los componentes de un producto final tienen fácil tránsito por todos los países de los dos bloques, se habrá creado de facto una gran zona comercial desde la Unión Europea hasta los países al otro lado del océano Pacífico. Este tema está relacionado con las cadenas de valor global que se examinarán más adelante.

La creación de estas dos zonas de libre comercio puede ayudar a simplificar la red de acuerdos comerciales existentes, lo que sería una aportación muy positiva para las empresas y el sistema multilateral de comercio. Aunque únicamente se ha mencionado el caso de China, pueden generarse tensiones con otros países BRIICS —que quedarán al margen de estos acuerdos, ya que en estos momentos ninguno de ellos participa en estas negociaciones— y con otros países en desarrollo y países menos adelantados. Si los dos grandes procesos de negociación llegan a buen término, es difícil imaginar que sus reglas no tengan un impacto en el sistema multilateral del comercio.

En cuanto a otras iniciativas de integración regional, se pueden destacar las de los países más importantes. Estados Unidos tiene en vigor catorce zonas de libre comercio, entre las que destaca el NAFTA. Se debe resaltar que Estados Unidos también ha dado un giro a su política de negociación de acuerdos regionales en los últimos años, porque ha pasado de negociar con países concretos que consideraba estratégicos a las ambiciosas negociaciones interregionales que se han descrito. Entre los países con

los que Estados Unidos tiene un acuerdo de libre comercio y la Unión Europea no, están Bahrein, Omán¹⁷ y Australia.

Japón tiene trece acuerdos en vigor, uno de ellos con ASEAN, es decir, con un bloque regional. La mayor parte de sus acuerdos tienen un marcado carácter regional, buscando el acceso a los mercados asiáticos, incluida la India. Sin embargo, Japón también ha llegado a acuerdos con tres países latinoamericanos (México, Perú y Chile) y, fuera de Asia, con Suiza. A pesar de estos acuerdos interregionales, es evidente que la actividad negociadora de Japón se ha centrado más en los países asiáticos, lo que corresponde a una estrategia de ganar influencia en la región. Las negociaciones tanto de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea como del Partenariado Transpacífico cambiarán esta orientación y harán que los acuerdos comerciales de Japón tengan un carácter más interregional.

En cuanto a los BRIICS, los patrones son muy diversos. El país menos activo en esta área es, con diferencia, Brasil. Aunque miembro de MERCOSUR, se trata de una unión aduanera que no está bien consolidada y los conflictos con Argentina son recurrentes. Por tanto, ni Brasil apoyó la apertura a nivel multilateral, ni ha realizado esfuerzos para una apertura a nivel regional.

Evidentemente, cualquier liberalización comercial tiene sus riesgos, pero cuando un país es tan potente como Brasil, sorprende que no confíe en sus capacidades para sacar partido de acuerdos de libre comercio. En este orden de cosas, Brasil es uno de los pocos países en desarrollo/emergentes del mundo que no ha cerrado ningún acuerdo de protección y promoción recíproca de inversiones, de forma que confía, por el momento con éxito, en el atractivo de su mercado para la atracción de inversiones, aunque ofrezca menos seguridad jurídica que otros destinos.

La falta de compromiso para negociar acuerdos comerciales y ofrecer mayor certidumbre a los inversores denota que Brasil no se considera preparado para el desafío que supone la integración en la economía global o no confía en que la apertura al exterior sea una vía para fomentar su crecimiento. Cuando en los dos últimos años se ha visto cómo se reducían sus tasas de crecimiento, surge preocupación sobre el modelo económico-comercial escogido por el país más grande de Latinoamérica.

De hecho, mientras países como Perú, Colombia y México se abren al comercio internacional por diversas vías, hay otra corriente en América Latina —formada por Bolivia, Argentina, Venezuela y Cuba— que rechaza la apertura comercial tanto en el plano multilateral como a través de acuerdos comerciales que sigan los patrones de las excepciones establecidas por la OMC.

¹⁷ Bahrein y Omán son dos países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, una región con la que la Unión Europea lleva negociando una zona de libre cambio desde hace más de veinte años sin haber podido concluir las negociaciones.

Dejando a un lado el caso de África, quizás América Latina es la zona del mundo donde el debate sobre hasta qué punto debe abrirse una economía al exterior está todavía más vivo, siendo una necesidad reconocida en el resto de las regiones del planeta. Esta situación es especialmente relevante para España, porque Latinoamérica ha sido su área de influencia tradicional y nuestro país podría perderla por el interés de Estados Unidos, China o incluso Rusia por controlar la región.

La Federación Rusa ha llegado hasta 2014 a trece acuerdos regionales, limitados a mercancías y con una clara estrategia de mantener las relaciones con los Estados de la antigua Unión Soviética. En el contexto del conflicto con Ucrania, se debe destacar que la Federación Rusa acordó una zona de libre cambio con ese país ya en 1994, mientras que el acuerdo con la Unión Europea es muy reciente. Su entrada en vigor estaba prevista para noviembre de 2014, pero quedó suspendida por el conflicto hasta 2016. Por otro lado, Rusia ha podido ver en este acuerdo comercial un acercamiento excesivo a la Unión Europea de un país que, para Moscú, debe estar en su esfera de influencia.

La idea de negociar un acuerdo de libre cambio entre la Unión Europea y la Federación Rusa ha sido una cuestión debatida en varias ocasiones en los últimos años, pero ha sido desechada por la falta de seguridad jurídica que ofrecía este socio comercial. Tras la experiencia de la entrada de China en la OMC, donde su observancia de los acuerdos comerciales ha dejado bastante que desear a los ojos de un buen número de socios comerciales, habrá que esperar para comprobar si Rusia está a la altura de los compromisos asumidos. Solo si este fuera el caso, se podría pensar en una relación más ambiciosa.

La Unión Europea ha intentado mantener cierta influencia a través de acuerdos comerciales con países de la antigua Unión Soviética, pero solamente lo ha conseguido en el caso de Georgia, teniendo compromisos muy inferiores negociados con Azerbaiyán y Armenia. Sin embargo, como en el caso de Ucrania, no hay que olvidar que estas negociaciones pueden generar tensiones con Rusia.

India cuenta con ocho acuerdos de libre comercio y también en este caso se ve una fuerte orientación hacia la región. Destacan los acuerdos con ASEAN, Japón, Corea del Sur y Singapur. El acuerdo con la Unión Europea, si llegara a concluirse, sería el primer acuerdo interregional, pero por el momento los avances son escasos, como ya se ha indicado.

En el caso de Indonesia, gran parte de las negociaciones de acuerdos de integración regional se han llevado a cabo en el marco de ASEAN, organización de la que es miembro. También aquí se observa una inclinación hacia acuerdos con países asiáticos. De hecho, no participa en ninguno que esté fuera de esa área geográfica. Sin embargo, dentro de la región, la relación es intensa, porque ASEAN ha llegado a acuerdos sobre zonas

de libre cambio con China, India, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda.

Finalmente, Sudáfrica es miembro de la Unión Aduanera del África Austral y ha cerrado acuerdos para el establecimiento de zonas de libre comercio con el EFTA y la Unión Europea en bienes, y con la Comunidad del África Austral. Por tanto, se puede inferir que su voluntad de utilizar la liberalización del comercio para promover su desarrollo es relativamente tímida.

De esta breve panorámica de los acuerdos regionales de los BRIICS en vigor en 2014 se pueden extraer algunas conclusiones.

En primer lugar, las políticas de los BRIICS son dispares: mientras que Brasil y Sudáfrica han mantenido una política muy limitada de apertura, Rusia, India, China e Indonesia han ido más lejos. Sin embargo, en todos estos casos se aprecia una clara prioridad: fomentar las relaciones comerciales con su entorno más próximo. Por tanto, a pesar del acercamiento de los BRIICS en otras materias y de las características que puedan tener en común, no comparten una misma estrategia comercial en relación a los acuerdos regionales.

La globalización tangible: las cadenas globales de valor y sus implicaciones para la política comercial

En el contexto de la regulación del comercio internacional, conviene considerar un análisis del comercio mundial que, aunque empezó a gestarse al inicio de la crisis en 2008, no ha tomado carta de naturaleza en los organismos internacionales hasta el año 2013 y 2014, y es la nueva forma de considerar y medir las relaciones comerciales, que será la que prevalezca en el siglo XXI.

Las estadísticas tradicionales del comercio consideraban el comercio de bienes y servicios finales y dejaban de lado, entre otros, el comercio de productos intermedios. Esto llevaba a que, por ejemplo, muchos servicios no se considerasen relevantes para el comercio, pero, quizás más relevante incluso, se tenía una información errónea sobre los flujos comerciales al no considerar dos factores fundamentales: que los bienes se producen en el siglo XXI a partir de componentes que proceden de un amplio número de países y que la producción de bienes se apoya cada vez más en servicios, y esta relación es creciente.

El fenómeno tan frecuentemente citado de la globalización ha llevado a que las estructuras productivas internacionales se hayan denominado *cadenas globales de valor*, en atención al valor añadido que aporta cada eslabón para lograr la creación del producto/servicio final. Si bien la dispersión de los distintos eslabones de la cadena hace unas décadas era

significativamente menor, hoy en día es mucho mayor en términos geográficos y mucho más amplia en los productos y servicios que abarca.

Esta nueva visión del comercio internacional llevó a la OMC y a la OCDE a embarcarse en una titánica labor, bautizada como «Made in the World», de elaborar unas estadísticas basadas en el valor añadido que cada país aportaba a la producción de un bien. El objetivo no era otro que poner de manifiesto la verdadera magnitud del comercio mundial, gran parte del cual se produce a través de transacciones internas en el seno de multinacionales, pero también de sacar a la luz la contribución al comercio mundial de las pequeñas y medianas empresas a través del suministro de componentes y servicios.

Considerando únicamente las estadísticas de comercio internacional de los bienes finales, se obtiene una visión distorsionada de la aportación de los países al comercio mundial, lo que tiene implicaciones para valorar la aportación de cada país al comercio internacional, el empleo que genera el sector exterior y lo que determina los flujos de inversión.

La iniciativa «Made in the World» fue presentada por el entonces director general de la OMC, Pascal Lamy, en enero de 2013, y se debe destacar el documento sobre las cadenas globales de valor presentado conjuntamente por la OCDE, la OMC y el Banco Mundial en la Cumbre del G-20 en julio de 2014 en Australia.¹⁸

Aunque las estadísticas elaboradas solo alcanzan hasta el año 2009, en el documento se resaltan las amplias y variadas implicaciones para las decisiones de política económica y comercial de este nuevo enfoque, que será adoptado de forma generalizada en los próximos años.

En el informe se cita un ejemplo para indicar que, dentro del esquema de cadenas globales de valor, unos aranceles aparentemente reducidos pueden tener un efecto nocivo para el comercio.

Supongamos que un lector de disco se ensambla en Tailandia a partir de diez componentes producidos en ese país y 43 componentes procedentes de otros diez países. El lector de disco se envía a China, donde se ensambla el ordenador portátil, con componentes de origen muy diverso y, finalmente, se envía a Estados Unidos. A pesar de que los aranceles para los componentes en los distintos países sean bajos, se produce una amplificación de sus efectos en cada fase de producción, de forma que la protección efectiva es mayor que la del arancel que se impone al ordenador portátil en Estados Unidos. Por tanto, la protección real existente, si no se tiene en cuenta el enfoque de las cadenas globales de valor, se in-

¹⁸ OECD, WTO, The World Bank; Global Value Chains: «Challenges, Opportunities, and Implications for Policy», Report prepared for submission to the G20 Trade Ministers Meeting, Sydney, Australia, 19 de julio de 2014.

fravalora, y con ello los beneficios que traería para la economía mundial una liberalización comercial más amplia.

En este capítulo no se puede entrar en todos los aspectos que esta nueva visión del comercio internacional y su reflejo estadístico tienen, pero es relevante resaltar que uno de los temas que allanan el camino para que surjan cadenas globales de valor es precisamente la facilitación del comercio, el acuerdo más relevante alcanzado en la Cumbre de Bali. Los factores que inciden en el comercio internacional son más amplios de lo que se sospechaba, y de esta forma cobran mayor importancia las barreras no arancelarias y regulatorias en los distintos países, así como la oferta de servicios que antes no se consideraban objeto del comercio.

Quizás la conclusión más importante que podamos extraer de la consideración del comercio internacional en el que las cadenas globales de valor tienen una función cada vez mayor es el papel que cada país quiere y puede jugar en este nuevo contexto en los próximos años. Esta cuestión es clave porque de la capacidad de las empresas de un determinado país para integrarse o liderar cadenas globales de valor se derivará la capacidad de ese país para estar más o menos presente en las relaciones comerciales internacionales.

Para ello es necesario aplicar políticas que permitan a las empresas ser competitivas a nivel internacional, sabiendo que, en la mayor parte de los casos, no siendo posible controlar todos los eslabones de la cadena global de valor, el objetivo es poder aportar de forma eficiente eslabones a la misma. Esto, repetido enésimas veces, es lo que en el siglo XXI determinará el éxito o el fracaso de un país para integrarse en los flujos de comercio e inversión internacionales, con los consiguientes efectos sobre el crecimiento económico y el empleo en los distintos países.

Conclusión

En este artículo se han repasado los avances más importantes logrados en la negociación de acuerdos comerciales internacionales, desde el nivel multilateral al nivel regional.

A pesar del éxito logrado en la Conferencia Ministerial de Bali con el acuerdo alcanzado, durante la mayor parte del año 2014 se pusieron de manifiesto las debilidades del sistema multilateral de comercio en su toma de decisiones, porque un único país puede bloquear la puesta en práctica de lo acordado.

Si bien la toma de decisiones por consenso ha sido cuestionada, no ha habido propuestas sólidas para sustituirlo porque, si se excluyese a un país de lo acordado, este se convertiría en beneficiario del sistema sin aportar nada al mismo. Por ello se continuó negociando a partir de julio hasta encontrar una solución que fuera satisfactoria para todos los miembros.

A pesar de que el avance en la fijación de reglas es complicado a nivel multilateral, no deja de aumentar el número de países que las aceptan, debiendo destacar que, si bien el número y amplitud de los acuerdos regionales es creciente, hay países que se rigen fundamentalmente por las reglas del comercio multilateral, en particular los países en desarrollo y menos adelantados.

En cuanto a los acuerdos regionales, se pueden destacar dos tendencias ya apuntadas:

- El hecho de que cada vez se negocien más acuerdos de este tipo.
- La ampliación de la cobertura geográfica, llegando en numerosos casos a solaparse los países que son miembros de acuerdos más antiguos con otros más modernos.

Esta mayor amplitud geográfica de los acuerdos comerciales regionales ha traído consigo que su entrada en vigor pueda influir en las reglas del comercio multilateral y que estos acuerdos tengan una importancia geopolítica mayor o, alternativamente, que surjan en los mismos las tensiones geopolíticas existentes. El caso más evidente son las tensiones existentes en Asia, la zona geográfica con mejores perspectivas de crecimiento en el mundo, entre China por un lado y Estados Unidos y la Unión Europea por otro, y donde ninguna de las tres potencias quiere perder influencia comercial.

Por último, indicar que los organismos internacionales han considerado adecuado establecer una nueva forma de medir los flujos comerciales, basada en el valor añadido que cada país aporta a la producción de un producto/servicio. De esta forma se ha sacado a la luz la verdadera importancia del comercio internacional y cómo el efecto dañino de las barreras comerciales puede ser mucho mayor del que se suponía hasta ahora.

Aún queda mucho que explorar en este campo, pero las cadenas globales de valor basadas en la especialización de un país en una parte de la cadena, en la aportación de una parte del valor añadido a la producción global, pueden potenciarse eliminando barreras arancelarias y no arancelarias. Este proceso se está llevando a cabo a veces por intereses comerciales o geopolíticos.

Dado que el fenómeno de las cadenas globales de valor existe y será creciente en importancia, la lección para la política económica de los países es que deben lograr ser lo suficientemente competitivos como para poder aportar eslabones a las cadenas globales de valor que se están desarrollando ahora y a las que se vayan creando cada vez en mayor número en el futuro.

En este capítulo se ha podido ver que las relaciones comerciales están entrando en un proceso de profunda transformación. A nivel multilateral

se logró el 27 de noviembre de 2014 la aceptación final de lo negociado en la Conferencia Ministerial de Bali, lo que, previsiblemente, impulsará la negociación sobre el resto de los temas de la Ronda de Doha. Por otro lado, se verá la influencia que puedan tener finalmente los acuerdos regionales que se están negociando.

La progresiva introducción del enfoque de las cadenas globales de valor en estas negociaciones puede llevar a que los países reconozcan la necesidad de una mayor liberalización comercial, tanto de las barreras arancelarias como de las no arancelarias, por lo que en los próximos años se podrá observar la importancia real del comercio internacional en las distintas economías.

Aquellas que no se adapten a este cambio corren el riesgo de perder el tren de la competitividad global. Estrategias como la de Brasil, Sudáfrica o Rusia, si no están sostenidas por el comercio de materias primas, pueden provocar que estos países no encuentren su espacio en el comercio mundial.

Finalmente, algunas economías en desarrollo no podrán adaptarse a esta evolución, lo que puede provocar tensiones en la Organización Mundial del Comercio, en la que ya están representadas la mayor parte de las economías. De confirmarse esta evolución de la regulación del comercio internacional y de la forma de realizar las transacciones, las desigualdades que hoy existen se intensificarán.

Composición del grupo de trabajo

- Coordinador:* **D. FELIPE SAHAGÚN**
Profesor titular de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.
Periodista.
- Vocal Secretario:* **D.ª BLANCA PALACIÁN DE INZA**
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Vocales:* **D. MARTÍN ORTEGA CARCELÉN**
Profesor de Derecho Internacional en la Universidad Complutense e investigador senior asociado en el Real Instituto Elcano.
- D. CARLOS ECHEVERRÍA JESÚS**
Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED.
- D. IGNACIO RUPÉREZ RUBIO**
Diplomático.
- D. JOSÉ ALBERTO PLAZA TEJERA**
Técnico Comercial y Economista del Estado.



SECRETARÍA
GENERAL
TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL

ISBN: 978-84-9091-032-0



9 788490 910320