



**MINISTERIO DE DEFENSA**

---

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

**PANORAMA ESTRATÉGICO  
2007/2008**

## CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES

<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-08-115-3 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-406-5

Depósito Legal: M-22762-2008

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa

Tirada: 1.500 ejemplares

Fecha de cierre: abril de 2008

NIPO: 076-08-116-9 (edición en línea)



**DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES**  
**Instituto Español de Estudios Estratégicos**

Grupo de Trabajo número 1/07

## **PANORAMA ESTRATÉGICO 2007/2008**

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

## SUMARIO

### **INTRODUCCIÓN**

*Por Eduardo Serra Rexach*

*Capítulo I*

### **RIESGOS Y AMENAZAS DEL TERRORISMO GLOBAL**

*Por Fernando Reinares Nestares*

*Capítulo II*

### **EL ROMPECABEZAS DE ORIENTE MEDIO: ESCENARIOS Y RESPUESTAS**

*Por Ignacio Fuente Cobo*

*Capítulo III*

### **EL MAGREB: VIEJOS DILEMAS Y NUEVOS DESAFÍOS**

*Por Fidel Sendagorta Gómez del Campillo*

*Capítulo IV*

### **EL FIN DEL ATOLLADERO CONSTITUCIONAL: NUEVOS LÍDERES, NUEVOS INSTRUMENTOS, DESAFÍOS PENDIENTES**

*Por José Ignacio Torreblanca Payá*

*Capítulo V*

### **VISIÓN DESDE ESPAÑA DE UN NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA ALIANZA**

*Por Fernando del Pozo García*

*Capítulo VI*

### **POTENCIAS EMERGENTES Y NUEVO JUEGO ESTRATÉGICO MUNDIAL**

*Por Emilio Lamo de Espinosa y Michels de Champourcin*

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

### **ÍNDICE**

# **INTRODUCCIÓN**

---

---

## INTRODUCCIÓN

EDUARDO SERRA REXACH  
*Coordinador del Grupo de Trabajo*

---

---

**P**or cuarto año consecutivo, el Instituto de Estudios Estratégicos (IEEE) y el Real Instituto Elcano (RIE) han aunado esfuerzos en una nueva edición del Panorama Estratégico, una publicación que desde 1997 tiene como objetivo ofrecer una visión lo más amplia posible de la situación mundial, vista desde España. Un año más hemos tratado de recoger los nuevos acontecimientos, las nuevas situaciones y las nuevas perspectivas, sin olvidar los elementos que se heredan de las etapas anteriores y que son los que impregnan de continuidad a esta publicación.

En el Panorama Estratégico coexisten, hoy como siempre, amenazas y riesgos. Si aquellas se distinguen por la existencia de dos sujetos, uno amenazante y otro amenazado, teniendo aquel o al menos pudiendo prevenir en él un cierto ánimo de atacar o hacer daño a nuestros derechos o intereses, los riesgos se caracterizan porque en ellos no es necesario ni un ánimo de perjudicar ni tan siquiera la existencia de dos sujetos distintos.

Desde hace ya algún tiempo, los riesgos han tomado carta de naturaleza en la consideración habitual de los diferentes panoramas estratégicos; no sin razón, alguien ha denominado a las sociedades actuales como las «sociedades del riesgo» lo que puede parecer paradójico cuando uno de los objetivos sociales esenciales es hoy la consecución de la máxima seguridad posible. Piénsese en nuestros suministros y abastecimientos (agua, alimentos, energía eléctrica, etc. etc.) o en los modernos riesgos cibernéticos derivados de nuestra cada vez mayor dependencia de los sistemas informáticos.

Pero además el desarrollo industrial primero y tecnológico después han llegado a un grado en el que comienzan a plantearse sus límites, lo que ha venido en llamarse la sostenibilidad, es decir, poder continuar en

su senda de modo que no agotemos los recursos que lo hacen posible y en el límite sin perjudicar nuestra casa común: la Tierra. La globalización, al extender a grandes masas de población los sistemas propios de ambos desarrollos industrial y tecnológico, hace que estos riesgos sean crecientes y acelerados. La escasez de recursos naturales, fundamentalmente energéticos pero cada día con más énfasis los hídricos, y el cambio climático son riesgos también habitualmente considerados en los estudios estratégicos.

Pues bien, aunque en otras ediciones del Panorama Estratégico hemos considerado algunos de estos riesgos, en la presente nos concentramos en las amenazas propiamente dichas y en concreto en la más grave: la del terrorismo internacional. También analizamos un riesgo de primera magnitud cual es la irrupción de los países emergentes.

Indiscutiblemente la mayor amenaza que se cierne sobre todo el mundo y especialmente para los países occidentales es la derivada del terrorismo islamista que pretende, ahí es nada, subvertir el orden internacional sustituyendo la hegemonía de la civilización occidental por otra de carácter fundamentalista religioso.

El carácter internacional de este terrorismo (otra vez la globalización) y su posible alianza con Armas de Destrucción Masiva (también productos del desarrollo) lo hacen especialmente peligroso. Por otra parte se puede añadir la potencial connivencia con dicho terrorismo de los estados frustrados (Rogue States), en gran parte productos éstos de la conclusión de la Guerra Fría en la que al situarse todos los países en la órbita de uno u otro hegemon (Estados Unidos y la Unión Soviética) era más difícil su comportamiento imprevisible. Valga la metáfora: si durante la Guerra Fría todos los estados del mundo podían considerarse satélites de una u otra potencia, en la actualidad muchos de los que no están en la órbita llamemos occidental pueden convertirse en colaboradores del terrorismo internacional (campos de entrenamiento, lugares de acogida, suministro de materiales o de información, etc. etc.), con lo que han pasado a ser más que satélites (de órbita previsible) verdaderos meteoritos de imprevisible trayectoria.

Es este terrorismo radical islamista el que marca el nuevo escenario que ha emergido en la primera mitad del siglo XXI y que por primera vez es absolutamente mundial. Por otra parte, y con celeridad de vértigo, la emergencia de las nuevas potencias mundiales que, junto a Estados Unidos, serán líderes y protagonistas en menos de veinte años, es el otro gran

evento estratégico que define este principio de siglo. Su ascenso está marcando un retroceso en el peso absoluto de Occidente y, sobre todo, de Europa.

Estos dos acontecimientos que caracterizan el actual paisaje internacional, el terrorismo internacional y la emergencia de nuevas potencias, han servido de guía para estructurar el Panorama Estratégico 2007/2008. Por un lado, del terrorismo internacional se originan de una manera u otra, los cinco primeros capítulos de la presente edición, que se van sucediendo como en una secuencia en la que se ha intentado impregnar cierta lógica. Si el capítulo I se detiene en la naturaleza misma del terrorismo internacional, de sus protagonistas, escenarios y desarrollos más recientes, en el siguiente se da paso a la realidad de Oriente Medio, como no podía ser de otra manera. La región sigue siendo un año más cuna y víctima del terrorismo más exacerbado. Desde Iraq, que no ha abandonado el protagonismo que adquirió en 2004, pasando por Afganistán, que no levanta cabeza, o un Pakistán nuclear donde crece la incertidumbre tras el asesinato de Benazir Bhutto. El terrorismo islamista también ha acentuado su presencia en el Magreb (capítulo III), una región con su propia realidad económica, energética y demográfica, y desde donde los tentáculos del terrorismo se expanden con rapidez hacia Europa (capítulo IV). En el viejo continente apareció con grandes expectativas Nicolás Sarkozy, que sin embargo no consigue plasmar en la realidad. La relación con Estados Unidos ha mejorado sensiblemente aunque persiste cierta tensión. Una tensión que se transforma en discrepancia según qué circunstancias y que se palpa con nitidez en el seno de la Alianza Atlántica (capítulo V), la única organización internacional que ha demostrado, a pesar de los problemas por los que ha pasado y pasa, ser un instrumento útil y fiable. Frente a ella Naciones Unidas, que sigue siendo un foro para el debate mundial y lamentablemente poco más; la inconsistencia de algunas de sus posiciones, que con insolente inmoralidad protegen determinadas situaciones, sumergen a la ONU, a sus miembros y en especial a Occidente, en un relativismo tan absoluto en el que no estamos seguros de los valores que queremos defender. En este mar de incertidumbres, emergen con fuerza nuevas potencias (capítulo VI) que ya han empezado a rivalizar con Estados Unidos y con los países occidentales en general.

Algunos elementos se han quedado fuera del Panorama 2007/2008. China en concreto y su creciente protagonismo en la escena internacional, no sólo por su formidable capacidad de crecimiento sino porque el dragón despertó para competir internacionalmente en todos los ámbitos



y no sólo en el económico, será objeto de análisis exclusivo en la próxima edición, aunque ocupa un espacio relevante en el último capítulo del presente libro. Para entonces se podrán evaluar los resultados de la mayor campaña de marketing de la República Popular China: las Olimpiadas de Pekín. También esperamos a la próxima edición para dedicar un pormenorizado análisis a la cuestión de la inmigración y los flujos migratorios, uno de los grandes temas de debate público en numerosos países. Otros dos grandes capítulos, como son América Latina y el escenario energético mundial, fueron objeto de análisis en el Panorama Estratégico anterior y este año han dejado paso a otras cuestiones.

También cabe destacar, al menos con alguna pincelada, los acontecimientos que han marcado el último año 2007. Empezó con Iraq y la nueva estrategia estadounidense en el país, como foco de atención, y acabó con los mercados financieros tambaleándose tras la crisis de las *subprime*, que ya empezó a dar sus primeros coletazos en verano. Entre medias, Afganistán en guerra permanente aunque algo escondido tras los acontecimientos en Iraq y su vecina Pakistán, con un futuro claramente incierto, o el hecho novedoso e intranquilizador de una declaración unilateral de independencia de la provincia serbia de Kosovo, y que con el nuevo año se convirtió en hecho. La entrada de Nicolás Sarkozy como nuevo presidente francés, ganándose el apelativo de *huracán Sarkozy*, *hiperpresidente* o *Sarko el Americano*, ha sido el hecho más relevante en Europa. Vladimir Putin también quiso destacar en 2007, en su país y en el mundo, recuperando las pérdidas en términos de política exterior que ha acusado la Federación Rusa durante los últimos años; la dependencia energética, el ingreso de Rusia en la Organización Mundial del Comercio, el escudo antimisiles norteamericano en la República Checa y Polonia, el anuncio de la moratoria al cumplimiento del Tratado de Armas Convencionales en Europa o la posición rusa sobre Kosovo e Irán han devuelto la vida a los nostálgicos de la Guerra Fría. Pero los grandes discursos del presidente –y próximo primer ministro– desvían la atención sobre los numerosos problemas internos que acosan a los rusos; las crecientes desigualdades sociales, la corrupción, las continuas interferencias del Estado en la vida económica, la inconclusa cuestión chechena, el polvorín del Norte del Cáucaso, un creciente extremismo islámico entre la población rusa musulmana; todo ello describe a una Rusia inestable que es lo que realmente debemos temer.

Durante 2007, Irán ha continuado provocando a la comunidad internacional con el desarrollo de su programa de enriquecimiento de uranio,

mientras que Corea del Norte ha dado los primeros pasos hacia la desnuclearización del régimen de Pyongyang. África subsahariana sigue sin despertar la necesaria atención mientras la región sudanesa de Darfur continúa sumergida en la mayor crisis humanitaria del mundo.

El año recién concluido también ha vuelto a confirmar que estadounidenses y europeos siguen pensando de forma diferente cuando se trata de cuestiones de ámbito internacional. Compartimos las mismas amenazas, como la dependencia energética, una crisis económica de posible gran envergadura y el terrorismo internacional pero su percepción es más acusada entre los estadounidenses. Sin embargo lo que más le preocupa a los europeos, según la encuesta *Transatlantic Trends*, es el calentamiento global. Discrepan ampliamente con los estadounidenses en cuanto al uso de la fuerza para resolver los grandes conflictos del mundo, y ni Ángela Merkel ni Nicolás Sarkozy han conseguido evitar que la opinión pública en Europa siga viendo con recelo el liderazgo de Estados Unidos y critique la gestión del presidente estadounidense George W. Bush. Se confirma además la decreciente capacidad de influencia de Europa en los grandes asuntos internacionales. Aunque los expertos apuntan a que las relaciones trasatlánticas podrán mejorar tras las elecciones de 2008, aún tendremos que esperar mientras estamos asistiendo a unas primarias en Estados Unidos únicas y excepcionales.

Todos estos acontecimientos, de tan variada naturaleza, no pueden ser abordados en la mayoría de las ocasiones de forma única y sin tener en cuenta que, en la mayoría de las circunstancias, varios elementos y de diferente naturaleza están interconectados. En una era global y globalizada como la que vivimos, una amenaza podrá ser una combinación de factores económicos, políticos, militares, terroristas y criminales. En este orden internacional en el que campea la ONU como garante de dicho orden aunque no como mecanismo eficaz para mantenerlo, urge la necesidad de contar con un dispositivo internacional que preserve la libertad y la democracia en el mundo. Podría quizás ser la OTAN, que se ha revelado hasta hoy como un arma eficaz para luchar contra las amenazas globales. ¿Por qué no reinventar la Alianza Atlántica para que no se limite a ser foro de diálogo entre Estados Unidos y Europa y sea el punto de encuentro de las democracias no sólo del área transatlántica sino de todas aquellas diseminadas por el mundo? Todo ello para hacer frente en primer lugar a la gran amenaza que es el terrorismo islamista y sus derivaciones que, como hemos dicho anteriormente, caracterizan el desarrollo de los primeros años del siglo XXI. Ahí queda ese deseo de que la OTAN proteja la liber-

tad y la democracia en el mundo. Sabemos que por el momento tal posibilidad dista de ser realista pero quizás por ahí vaya la solución a un mundo que reclama a voces una gobernanza mundial.

En el capítulo I «Riesgos y Amenazas del terrorismo global», **Fernando Reinares** analiza el indiscutible protagonismo de Al Qaeda y la poderosa red de organizaciones a ella vinculada bien sea directamente, sus extensiones o delegaciones territoriales; indirectamente, es decir, las organizaciones terroristas aliadas o afines con Al Qaeda; o incluso de modo que pudiéramos llamar inducido: conjunto de grupos y organizaciones terroristas inspiradas en Al Qaeda y con la que mantienen relaciones de muy diverso tipo y que constituyen una heterogénea trama internacional. Fernando Reinares afirma que no debemos sobredimensionar la importancia de estas células ya que la mayoría de los atentados relacionados con Al Qaeda en los últimos años han sido obra de su misma estructura o de sus ramificaciones regionales y organizaciones aliadas o afines. Estas células han proliferado sobre todo en Occidente y quizá de ahí que en ocasiones se haya sobrestimado su magnitud. Según Reinares esta heterogeneidad lleva, al mismo tiempo, a distorsionar la percepción que se tiene de Al Qaeda e incluso a llegar a pensar que ya no existe como organización sino que se ha convertido en una ideología. Subraya Reinares no sólo la pervivencia de Al Qaeda como organización sino también la recuperación de antiguas capacidades; recuperación que juzga «considerable» y además el liderazgo de su dirección, que sitúa al Noroeste de Pakistán.

Esta complicada trama del terrorismo global sigue teniendo como denominador común el salafismo yihadista, que ambiciona el establecimiento de un califato panislámico, lo que significa el derrocamiento de regímenes de un buen número de países con una mayoría de musulmanes, además de otros territorios que en algún momento de la historia estuvieron bajo dominio islámico. Fernando Reinares destaca la inquietud que provoca el hecho de que una parte significativa de la población musulmana apoye a Al Qaeda, aunque en progresivo descenso desde 2002. No hay que olvidar que la mayoría de las víctimas de los atentados yihadistas son musulmanes.

Trata a continuación Reinares los diversos escenarios actuales del terrorismo global considerando que su epicentro operativo se ha desplazado desde Oriente Medio (su actividad en Iraq ha disminuido considerablemente desde los altísimos niveles anteriores en frecuencia e intensidad gracias a las nuevas doctrinas y tácticas contrainsurgentes de la fuerza

norteamericana aplicadas en la región) hacia el Sur de Asia (Afganistán y Pakistán), lugar en el que reside su foco organizativo e ideológico.

En estas zonas, Oriente Medio y el Sur de Asia, los atentados son muy frecuentes (salvando lo anteriormente dicho respecto a Iraq) y el autor analiza con detalle las características de los mismos, su frecuencia e intensidad, sus relaciones con otros grupos (por ejemplo: señores de la guerra o cultivadores de opio en Afganistán), así como sus consecuencias.

Concluye este epígrafe con la categórica afirmación de que «Pakistán y Afganistán constituyen en estos momentos el principal escenario del terrorismo global».

Pero, como global que es, el actual terrorismo afecta a todas las regiones del mundo, aunque no a todas por igual. El Magreb es otra zona importante para el terrorismo fundamentalista islámico. Ahí el foco lo constituye Argelia, donde el antiguo «Grupo Salafista para la Predicación y el Combate», anteriormente afiliado de Al Qaeda (relación indirecta), se ha convertido en una extensión regional de ésta cambiando su nombre por el de «Al Qaeda en el Magreb Islámico» (relación directa); asimismo ha cambiado su «modus operandi», siendo ahora su ámbito de actuación preferentemente regional, con evidente peligro para regiones vecinas (Europa) y constituyendo un polo de atracción para otros grupos terroristas del Magreb.

El último escenario del terrorismo islámico que se analiza es Europa y el Sahel, donde existen diversos grupos o células bien afiliadas a Al Qaeda (relación indirecta) bien inspiradas por ella (relación inducida).

La amenaza en Europa adquiere especial relevancia en el Reino Unido donde una gran actividad por parte de grupos terroristas ha sido correspondida por una intensa labor policial que ha llevado a numerosas detenciones de individuos y desarticulaciones de grupos. Con todo no es la única: España, Francia e Italia, países próximos al Magreb, constituyen probables objetivos para grupos terroristas norteafricanos.

Fernando Reinares termina su Capítulo con una afirmación a la vez sorprendente e inquietante: «España parece ser en la actualidad más blanco de Al Qaeda que incluso antes de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid»; afirmación que debe hacernos pensar mucho y a muchos y que es coherente con la insistencia reiterada de Al Qaeda en reivindicar Al Andalus y en su violenta recuperación. Somos, junto con Portugal, el único territorio de la Unión Europea donde puede llevarse a cabo

un llamamiento a la yihad defensiva debido a nuestro pasado histórico de dominación musulmana. Una llamada aceptada como obligación por los islamistas más radicales frente a la de la yihad ofensiva, que no es considerado un deber individual y que, por otro lado, afectaría al conjunto del territorio europeo

En juego sigue estando el futuro de Oriente Medio que continúa sumido en la inestabilidad. **Ignacio Fuente Cobo** describe en el Capítulo II cada una de las particulares circunstancias de los países de la región. En enero de 2007, el presidente estadounidense, George W. Bush, anunció una nueva estrategia para Iraq a cuyo mando dejó al carismático David Petraeus. A pesar del pesimismo que reinaba tanto en Iraq como entre las tropas estadounidenses, el general llegó con cinco brigadas más –cerca de veinte mil nuevos efectivos– y nuevas teorías sobre cómo conducir las operaciones de contrainsurgencia, conocida como COIN. Petraeus siguió el Manual de Instrucciones para la Contrainsurgencia del Ejército y los Marines de Estados Unidos, una guía de la que él mismo era uno de los principales autores. Siguiendo las reglas, sacó a las tropas de las bases operativas de avanzada y las puso en ciudades y aldeas donde han estado encargándose de la seguridad de los iraquíes. Las tropas estadounidenses y el comandante de las fuerzas de Estados Unidos en Iraq han demostrado a todos aquellos que ya no apostaban por una solución y sí por una retirada de las tropas que están a la altura de las circunstancias. Sin embargo, aunque después de un año la nueva estrategia ha dado sus frutos, en especial en cuanto a reducción de las estadísticas de violencia, es aún apresurado hablar de un final en Iraq.

Afganistán encarna la otra guerra, la ensombrecida por lo que acontece en Iraq y que sin embargo necesita más que nunca más dinero y más debate. A los talibán y los terroristas de Al Qaeda hay que sumar el problema de la droga y la falta de voluntad de los aliados a la hora de involucrarse plenamente en el despliegue militar, lo que ensombrece los pequeños éxitos de la ISAF y sus mejoras organizativas. Se ha avanzado muy poco a la hora de incrementar de manera significativa los efectivos militares y a unificar las misiones. La mayoría de los gobiernos europeos que mantiene tropas en este lejano país, hacen oídos sordos a los continuos llamamientos de la OTAN de incrementar su aportación. Según Fuente Cobo, los aliados limitan al máximo las salidas de las bases de sus contingentes para evitar la posibilidad de que se produzcan nuevas e impopulares víctimas. En Afganistán, sólo cinco miembros están dispuestos a combatir: Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido, Dinamarca y Holanda,

junto con Australia, que no es miembro de la OTAN. Todo ello implica un desigual reparto de los riesgos y, consecuentemente, pone en peligro el éxito esta misión de la ONU, bajo mando operativo de la OTAN. Lo anterior en combinación con un frágil gobierno, el del presidente Hamid Karzai, a lo hay que sumar una evidente falta de voluntad de intervenir en el problemático campo de la lucha contra el narcotráfico, no han mejorado la situación de seguridad en el país a lo largo de 2007.

En el vecino Pakistán, refugio de los talibán desde donde desestabilizan y lanzan sus ataques dirigidos a Afganistán, la situación se tambalea tras el asesinato, días antes de que acabara el año, de Benazir Bhutto. El atentado puso nuevamente de relieve la necesidad de atajar los males en su raíz. Pervez Musharraf, presidente pakistaní, ha sido un aliado en la lucha contra el terrorismo de EEUU pero muy poco eficaz en la erradicación de su componente ideológico, dejando intocadas, entre otras cosas, las miles de madrasas donde se imparte el odio y la violencia. Para Fuente Cobo, quien más ventaja sacará de la actual situación de Pakistán serán los yihadistas que aprovecharán el creciente caos para seguir campando a sus anchas, con el peligro de que el país termine por convertirse en un estado fallido, con el consiguiente peligro que plantearía a la comunidad internacional la falta de control sobre su arsenal nuclear.

Irán sigue sin renunciar a su programa nuclear. Fuente Cobo repasa las últimas negociaciones, las últimas promesas y las últimas amenazas del régimen de Teherán. La indecisión y los desacuerdos del grupo negociador occidental han convertido estas negociaciones en un largo y estéril proceso. Además, el planteamiento de imponer o no sanciones no sólo depende de lograr un consentimiento de la comunidad internacional, sino que en ocasiones deriva en un debate, ya conocido, sobre el valor y la eficacia de la propia aplicación de las sanciones. Por otro lado, no se debería separar las negociaciones nucleares de una consideración global de las posturas, las acciones y las relaciones que Irán mantiene con el resto del mundo. Desde la crisis de los rehenes hasta la captura de los marines británicos, pasando por la financiación de Hezbolá, las amenazas a Israel, la intromisión en Iraq, o la última guerra del Líbano. Ignacio Fuente Cobo explica también el papel de Siria en el convulso escenario de Oriente Medio, desde su relación con un Irán que quiere ser nuclear, hasta su más que controvertida intromisión en la realidad libanesa donde además, una misión de la ONU –con la participación de tropas españolas– está desplegada en el territorio desde la última guerra del Líbano. Otro problema añadido es la sistemática oposición de Siria a la investigación de Naciones

Unidas sobre el asesinato del ex primer ministro libanés, Rafik Hariri; Damasco no ha podido frenar la investigación mientras insiste en dirigir y condicionar la política libanesa, pues tras el asesinato de Hariri han sido varios los políticos o periodistas que han seguido su misma suerte. Siria no debería olvidar que para Europa (en especial para Francia) y Estados Unidos la independencia libanesa y la estabilización del nuevo régimen democrático es uno de los objetivos más importantes dentro de ese proceso de gran calado que es la reconstrucción de Oriente Medio. El siempre presente y enquistado conflicto israelí-palestino es el último tema que aborda Fuente Cobo. Algunos acontecimientos importantes han modificado la geopolítica del conflicto. Destacan la violenta confrontación entre los islamistas de Hamás y los seguidores de Al Fatah, fieles a Mahmoud Abbas. El enfrentamiento fratricida que se ha librado en Gaza en el año 2007 ha deteriorado enormemente la situación, en especial la de la población de la Franja. Nuevamente ha sido la comunidad internacional quien ha tenido que comprometer miles de millones de dólares para aliviar la crítica situación de los palestinos. Pero sus encononazos y enfrentamientos con Israel tampoco han cesado. El presidente estadounidense, George W. Bush, intentó reanimar las durmientes negociaciones de paz palestino-israelíes con la celebración de la conferencia de Anápolis. Si las expectativas fueron en algún momento altas, el devenir de los acontecimientos ha diluido considerablemente las esperanzas de alcanzar por ahora una paz duradera en la región.

El vecino Magreb tampoco está exento de convulsiones, algunas preocupantes como la creciente presencia de Al Qaeda y actos terroristas, y otras más optimistas y vinculadas con las oportunidades económicas que brinda la globalización. **Fidel Sendagorta** analiza en el Capítulo III la situación en esta región, en la que perviven dinámicas locales con cierto grado de permanencia por un lado y nuevas tendencias que proceden de la progresiva incorporación de la región al mundo por otro. Analiza en primer lugar la situación política de los cinco Estados del Magreb, tres de los cuales han celebrado elecciones. El discurso político, la intención de los regímenes de la región de renovar y aumentar su legitimidad por la vía de la liberalización política y el reconocimiento de un cierto pluralismo, la mejora de los derechos humanos y la libertad de prensa, todo ello no llega a inscribirse en un proceso de democratización plena y con todas las consecuencias. Mauritania es la excepción en el conjunto del Magreb, con un exitoso proceso de liberalización política que, sin embargo, ha quedado ensombrecido por una ofensiva yihadista. Un golpe de efecto que llevó a la cancelación del rally Paris-Dakar dando un duro golpe a su imagen in-

ternacional. En Argelia, la afiliación del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) a Al Qaeda dibuja un panorama ciertamente preocupante.

Marruecos y Argelia, marcadas por la ambigüedad en ciertas cuestiones fundamentales para la gobernabilidad, siguen desconfiando y rivalizando entre ellas, lo que no favorece la deseada integración regional. Para Sendagorta, la energía puede ser el campo más propicio para superar las diferencias. La entrada en funcionamiento del nuevo gaseoducto MEDGAZ, que acercará el gas natural de Argelia directamente a España, puede implicar un aumento de la oferta disponible que pudiera llevar a Marruecos a abastecerse de gas argelino. Las políticas no son muy favorables, pero al fin y al cabo el gas es el único producto que atraviesa legalmente la frontera cerrada entre ambos países. La relación entre Marruecos y Argelia también es clave para entender el contencioso del Sahara Occidental. Según Sendagorta la actual situación del territorio favorece el mantenimiento del status quo, que no es satisfactorio para ninguna de las dos partes pero que supone un coste inferior para ambas en relación con una eventual solución contraria a sus intereses.

Las tendencias económicas de la región desvelan un crecimiento económico insuficiente que ha sido incapaz hasta el momento de crear el empleo necesario para absorber los millones de jóvenes nacidos en estos países. Para los próximos años, los países magrebíes deberán aprovechar la oportunidad que les brinda la transición demográfica que ya se ha iniciado con la reducción significativa de la tasa de fertilidad. Nuevas oportunidades llegan también de la dinámica de la globalización, como el aumento de los precios de los hidrocarburos, el ascenso de la seguridad energética y el fuerte impulso a la inversión extranjera. Los países del Golfo han pasado a ser los primeros inversores en la región del Mediterráneo (36%), por delante de Estados Unidos (31%) y de la propia Unión Europea (25%). La creciente presencia china en el Magreb en los últimos años ha sido también espectacular. Con un incremento del comercio a una media del 40 % anual, China se ha convertido en el tercer proveedor de Argelia por detrás de Francia y Estados Unidos.

Por último, Sendagorta abre el debate sobre las políticas europeas hacia el Mediterráneo y apuesta porque Europa vaya sustituyendo a Europa del Este como plataforma de bajo coste para el despliegue de sus empresas por el Magreb. Una mirada hacia el sur con el trasfondo de la reciente iniciativa del presidente Nicolás Sarkozy para la creación de una Unión por el Mediterráneo. Pensamos que para un futuro estable en Europa una



de las políticas más inteligentes sería ésta de incorporar progresivamente el Magreb a los estándares de vida occidentales, alejando así la frontera Sur de Europa desde el Mediterráneo hasta el desierto del Sahara, evitando de este modo el estímulo que para el terrorismo supone el «cocktail» de pobreza, explosión demográfica y desempleo.

Para **Ignacio Torreblanca**, que analiza en el Capítulo IV los desafíos de la Unión Europea tras la firma del Tratado de Lisboa, el retorno de Francia a la escena europea e internacional ha sido largamente esperado. Sin embargo, conviene calibrar la figura de su nuevo presidente; su visión política es casi inseparable de su liderazgo personal. Su aproximación al interés europeo lo desarrolla en general sin buscar previamente el consenso entre los socios comunitarios. Polemiza la adhesión turca, impone una Unión Mediterránea, exige un Comité de Sabios, pone en marcha unilateralmente un proceso de revisión de la Estrategia Europea, quedando oscurecida, según Torreblanca, la compatibilidad entre el interés europeo y el nacional y recrecida la preeminencia de éste (francés) sobre aquel.

Pero no hay que quitar méritos a Sarkozy y su tándem con Angela Merkel que ha sido fundamental para que la UE saliera del atolladero constitucional y desbloqueara la crisis, así como para mejorar la relación transatlántica. Ambos forman parte de los nuevos líderes europeos, una nueva generación que aún tiene mucho camino por recorrer frente a un panorama que se presenta ciertamente difuso. Está por ver si la renovación del liderazgo europeo de los últimos años es susceptible de configurar un equipo que pueda dar al proyecto europeo un empuje comparable al vivido durante los años ochenta.

Europa tendrá que empujarse a sí misma para hacer frente a los desafíos globales y las desavenencias endógenas, lo que permite adivinar un futuro marcado por las inseguridades y las vacilaciones. Pero según Torreblanca, el nuevo Tratado ofrece los instrumentos, la flexibilidad y el potencial de integración necesarios para que los Estados avancen en la coordinación de las políticas monetarias y fiscales, la energía y el cambio climático, el espacio de libertad, seguridad y justicia, y en materia de defensa. El texto ofrece un potentísimo instrumento en todos estos ámbitos; que se aproveche o no dependerá de los nuevos líderes, de Merkel y Sarkozy, pasando por el desdén de Brown. España e Italia, los otros dos grandes de Europa, que siempre apoyan y facilitan iniciativas integracionistas pero que raramente son sus iniciadores, deberán proponerse también jugar un papel.

Europa sigue siendo incapaz de sacarle todo el jugo a sus recursos y movilizar su potencial. No consigue que sus principios y puntos de vista se abran camino en las grandes instituciones multilaterales, todo ello a pesar de tener tres asientos en el Consejo de Seguridad o ser el primer bloque comercial del mundo. Torreblanca se pregunta por qué Europa no puede actuar según sus propios intereses, imponiéndose allí donde pueda, como hace Estados Unidos, y por qué existen tantas limitaciones que impiden a los europeos aportar recursos suficientes a una misión como la de Afganistán o en el corazón de África, por ejemplo.

La periferia europea es un reflejo de algunos de los problemas europeos. Por un lado, Europa encuentra dificultades a la hora de descubrir las claves de una política postampliación que deberá ser objeto de debate durante los próximos años. Por otro lado, Rusia se ha convertido en un factor de división entre los Estados miembros mientras que ante Kosovo, Serbia o Bosnia la UE está haciendo un mediocre papel. Asistimos además estos días a la declaración unilateral de independencia de Kosovo de la que están por ver sus consecuencias, mientras que Europa se ha comprometido a garantizar la paz y el estado de derecho en el nuevo país a través de una misión civil.

Kosovo fue sin duda un punto y aparte para la Alianza Atlántica. La aprobación del último Concepto Estratégico de la OTAN en 1999 se produjo precisamente en plena campaña de Kosovo, una acción que no encarnaba precisamente el principio de autodefensa del Tratado de la Alianza. En el capítulo V del Panorama Estratégico el almirante **Fernando del Pozo** nos acerca a la visión de un nuevo concepto estratégico para la Alianza. Ha llovido mucho desde Kosovo: desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y los subsiguientes de Madrid y Londres, los primeros intentos de construir una Identidad Europea de Seguridad y Defensa, hasta la misión en la que está empantanada la OTAN en Afganistán.

Sin duda los cambios sufridos desde el último Concepto Estratégico de la organización han sido de suficiente entidad como para justificar uno nuevo. Pero no ha cambiado sólo el entorno estratégico, también la propia Alianza. Se ha ampliado el número de aliados, ha habido progresos significativos en el Partenariado para la Paz, se ha impulsado el Diálogo Mediterráneo y el Consejo Rusia-OTAN. Sin embargo, existe en su seno una sensación de fatiga y hasta de dejadez por parte de los aliados.

Embarcada en la empresa de mayor envergadura jamás acometida –la misión en Afganistán– todos coinciden en admitir que ésta será determi-

nante para el futuro de la organización. Ante la indefinición temporal de la misión, y desestimada la posibilidad de negociar un nuevo Tratado, el almirante entiende que no conviene posponer el debate sobre el Concepto Estratégico en la OTAN, puesto que es previsible que siempre haya alguna operación de la Alianza en curso. La frase de Madeleine Albright a Colin Powell, siendo éste jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor, «General, ¿Para qué quiere un magnífico ejército si no se permite que se emplee nunca?» tuvo un claro impacto en la OTAN. Ahora, para que la Alianza siga siendo útil, su estructura se debe adecuar a las nuevas misiones, escenarios y retos globales a los que dar una respuesta de seguridad. La necesidad de un documento sólido y con trascendencia, que incluya las nuevas variables que se derivan del nuevo entorno estratégico, que sienta una base sólida con respecto a su relación con la UE, que esclarezca el dilema entre defensa común y operaciones de mantenimiento de la paz, que reinterprete la cláusula de defensa colectiva. En definitiva, que sirva para resolver los problemas de hoy en día, a la vez que defina con precisión cuánto se puede esperar de la solidaridad aliada. Y por qué no, que facilite la búsqueda de la fórmula para combinar legalidad y eficacia en este mundo global y globalizado. Por último, **Fernando del Pozo** subraya que España debería sumarse al grupo de naciones que lidere el movimiento que lance el nuevo Concepto Estratégico, revelándose como una gran oportunidad para poder demostrar su compromiso con la Alianza. A cambio, España corre el riesgo de tener que responder con compromiso a las nuevas exigencias en cuanto a entidad y calidad de los efectivos militares. Unas fuerzas que deberán ser ágiles y expeditivas, con un sólido apoyo del transporte estratégico así como los medios de mando, control y comunicaciones, lo que requiere todo ello un fuerte apoyo económico.

Una OTAN que, como se ha mencionado, sirva para resolver y abordar los problemas y amenazas que inundan el mundo, donde el peso de Occidente, con Europa en retroceso y con EEUU como hegemon indiscutible, comparte, hoy más que nunca, protagonismo con el ascenso de nuevas potencias. **Emilio Lamo de Espinosa** analiza en el último capítulo del Panorama Estratégico los cambios en el gran tablero mundial, quien lidera, quien puede liderar, quien es potencia y quien tiene potencial.

Inmersos como estamos en medio de un brutal cambio del panorama mundial, fruto de un proceso multicausal con variables demográficas, políticas, económicas y tecnológicas, Lamo de Espinosa comienza analizando la entrada en escena de los países emergentes, los acuñados como BRICs y algunos más, entre los que destacan la República Popular China

y la India. La primera genera hardware, es decir productos, la segunda software, programas. Son países con historia, de antiguas civilizaciones y culturas, activas e innovadoras a lo largo de los siglos y que jamás durmieron. De modo que con su emergencia el mundo entero se ajusta al reparto de poder y riqueza previo a la Revolución Industrial y a la gran expansión europea por el mundo, de modo que estos países emergentes sólo están volviendo a ocupar el lugar que tuvieron siempre; afirmación ésta que juzgamos de la mayor trascendencia pues supone que en la globalización nos dirigimos a un mundo más justo que el imperante hace 50 años en el que el 80% del territorio y el 80% de la población mundiales estaban controlados por potencias europeas. Es, dice Lamo de Espinosa, el fin de una anomalía aún cuando Europa fuese el principal beneficiario de la misma. China e India destacan por las cifras del Producto Interior Bruto, las exportaciones, el consumo de energía, las reservas de divisas, y la contribución al crecimiento mundial, del que generan las dos terceras partes, ni más ni menos. Ya poseen excelentes universidades, invierten cada vez más en I+D y tienen multinacionales capaces de competir en el mercado mundial.

Tras retroceder al pasado y revisar el presente de las potencias emergentes, Lamo de Espinosa mira al futuro a través de dos componentes esenciales, la demografía y la economía, para saber si es sostenible en el tiempo la emergencia de estas inmensas economías, de su ritmo de crecimiento y de su aportación al crecimiento mundial. La clase media de los países emergentes se triplicará hasta alcanzar los 1.200 millones, mientras que seguirá creciendo su demanda de recursos escasos. Los BRICs han triplicado en diez años el consumo de acero, aluminio y cobre. Sólo China es ya el mayor consumidor de cobre, estaño, zinc, platino, acero y hierro, y uno de los mayores importadores de aluminio, plomo, níquel y oro; representa la tercera parte del aumento de la demanda mundial de crudo y es el segundo consumidor mundial después de EEUU. Éste y otros problemas hacen necesaria una gobernanza y una gestión global, una tarea que lamentablemente, según Lamo de Espinosa, recae en Naciones Unidas. Sigue siendo un mal instrumento que carece de fuerza suficiente que apoye sus resoluciones. Necesita una reforma radical que debería servir para llevar a cabo esa gobernabilidad del mundo, pero los intentos de transformación de la organización, hasta hoy, han fracasado. Mientras, tan solo los europeos parecen tener confianza en la desprestigiada ONU. Según Lamo de Espinosa, EEUU –nación indispensable y locomotora a la cabeza de la humanidad– y China –y su inmenso tamaño– se disputarán el liderazgo mundial, flanqueados por Rusia –candidato discutible aún– e

India –a medio camino entre Oriente y Occidente–. Seguidamente el resto de protagonistas, entre ellos la Unión Europea, que sólo existe como actor internacional para los propios europeos y cuya relevancia dependerá mucho de que sea capaz de superar su actual crisis y pueda hablar y actuar unitariamente. Según Emilio Lamo de Espinosa el mundo requiere, hoy más que nunca, una gobernabilidad que necesita una voluntad y una dirección; se necesita una alianza de países libres y democráticos que aunando legitimidad y eficacia haga posible una gobernanza mundial, necesidad ineludible quizás por primera vez en la historia de la Humanidad.

En conclusión el lector tiene en sus manos la visión estratégica del 2007 que desde España se tiene en boca de unos especialistas verdaderamente cualificados en sus respectivas materias. Hemos pretendido dar una visión objetiva de los grandes problemas que nos inquietan; este año, como decía al comienzo, nos hemos concentrado en la principal amenaza que todos sufrimos: el terrorismo internacional de origen islámico radical así como en el riesgo de los nuevos grandes actores en la escena global: los países emergentes. Creo que el lector encontrará una correcta descripción de la situación actual y también algunas aportaciones interesantes que pueden ser dignas de estudios ulteriores.

Si el lector lo juzga así, lo celebraremos.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **RIESGOS Y AMENAZAS DEL TERRORISMO GLOBAL**

---

---

## RIESGOS Y AMENAZAS DEL TERRORISMO GLOBAL

FERNANDO REINARES NESTARES

---

---

**H**ablar de los riesgos y de las amenazas que plantea en la actualidad el terrorismo global es hacerlo de cuantos desafíos a la seguridad nacional de los países o a la estabilidad del orden internacional implica la violencia relacionada de uno u otro modo con Al Qaeda. Pero esta estructura terrorista es en la actualidad parte de un conjunto mucho más amplio de actores individuales y colectivos, entre los cuales se incluyen tanto sus propias extensiones territoriales como los grupos y las organizaciones alineadas con aquella. En conjunto forman la urdimbre del terrorismo global. Sus actividades terroristas varían marcadamente en frecuencia e intensidad según los distintos escenarios en que se llevan a cabo, donde asimismo se observan interesantes diferencias respecto a las modalidades y procedimientos que adoptan. Estas variaciones y diferencias no sólo resultan manifiestas al distinguir entre el terrorismo yihadista que se practica dentro o fuera del mundo islámico sino, en el seno del mismo, según ocurra o no en zonas de conflicto armado generalizado. Pero, ¿en qué consiste aquella urdimbre del terrorismo global? ¿Cuáles son los principales escenarios y expresiones de este fenómeno?

### LA URDIMBRE DEL TERRORISMO GLOBAL

Desde hace ya algunos años se escucha o se lee con frecuencia, como si de un hecho irrefutable se tratara, que Al Qaeda ya no existe. Se aduce que esa estructura terrorista surgida hace dos décadas ha dejado de ser una organización para convertirse en una ideología o que ha dejado de ser una organización para convertirse en un movimiento. Igualmente se afirma que el conjunto del terrorismo yihadista ha evolucionado hacia entidades amorfas e independientes. Que, como consecuencia, la amenaza in-

herente a dicho fenómeno ya no emana de Al Qaeda sino de grupos locales independientes o de células autoconstituidas, unos y otras de precaria articulación interna cuando no descritos como carentes de organización, que intentan emularla y formarían un disperso entramado de terrorismo internacional sin liderazgo. Incluso hay algún conocido doctrinario de la yihad global que aboga por un modelo de subversión coincidente con esa interpretación.

Pero las cosas no son exactamente así. Aquellos argumentos invitan desde luego a que nos interese en una serie de cambios recientes por los cuales parece haber atravesado Al Qaeda, ahora parte de un conjunto más amplio y diversificado de actores que, aunque en realidad configuran un sector más heterogéneo de cuanto a menudo se da por descontado, en lo fundamental comparten sus mismos planteamientos. Pero al mismo tiempo son argumentos que adolecen de imprecisión y suscitan no pocos equívocos, los cuales a su vez pueden afectar, distorsionándola, nuestra percepción sobre la actual urdimbre del terrorismo global y sobre el estado en que se encuentra su núcleo originario. Como también pueden distorsionar la valoración que se haga sobre los retos para la seguridad nacional o la paz mundial inherentes a este fenómeno tan inusitadamente extendido dentro y fuera del mundo islámico.

### **Al Qaeda en continuidad y transformación**

El caso es, sin embargo, que Al Qaeda continúa existiendo, si bien se ha transformado a lo largo de los últimos años. Más concretamente, tras haber perdido el santuario del que disfrutó en Afganistán, al amparo del régimen impuesto por los talibanes, entre mediados los años noventa, cuando sus principales miembros volvieron a ese país tras haber permanecido un tiempo al amparo de las autoridades sudanesas, y el otoño de 2001. Entonces fue cuando tropas estadounidenses, con la aquiescencia de la comunidad internacional, invadieron dicho país, reaccionando con medios militares a los atentados ocurridos semanas antes en Nueva York y Washington. Se trataba, como es bien conocido, de la operación denominada Libertad Duradera. Hasta ese momento, aquella estructura terrorista dispuso en suelo afgano de una amplia infraestructura, incluyendo campos destinados al adoctrinamiento ideológico o la capacitación en el uso de armas y explosivos. Por ellos pasaron decenas de miles de musulmanes radicalizados de muy diversa procedencia.



Una vez que estas instalaciones fueron destruidas y buena parte de sus miembros cayeron muertos, fueron capturados o emprendieron la huida, Al Qaeda quedó seriamente debilitada como resultado de tan sensible pérdida de recursos humanos y materiales. Pero a la postre consiguió reubicarse al otro lado de la frontera, más concretamente en las áreas tribales al noroeste de Pakistán y, por extensión, los territorios colindantes de Afganistán. Allí es, probablemente, desde donde sus máximos dirigentes esperaban que, tras haber provocado a los Estados Unidos y una vez que tropas de este país hubiesen entrado en este último país, masas enteras de musulmanes se movilizarían a favor de Osama bin Laden y los suyos en todo el mundo islámico. Las cosas no ocurrieron de ese modo, pero tampoco Al Qaeda desapareció. Más bien se transformó, obligada por las nuevas circunstancias en que se tenía que desenvolver.

Pero no sólo eso. Al Qaeda ha dado muestras de gran resistencia y una cuando menos llamativa capacidad para adaptarse a un entorno muy cambiante, pues se ha regenerado como estructura terrorista y puede afirmarse que su situación organizativa es en la actualidad de una relativa robustez. Aun cuando no pocos de sus responsables han sido detenidos o abatidos desde 2002, sobre todo pero no exclusivamente en países de Asia del Sur y Oriente Medio, el núcleo de liderazgo se ha reconstituido en distintas ocasiones, en especial por lo que se refiere a los diez miembros del consejo consultivo o Majlis Shura, y permanece básicamente asentado en la zona fronteriza de Pakistán con Afganistán. Incluidos Osama bin Laden y el segundo en la jerarquía de autoridad, Ayman al Zawahiri. Ambos estarían acompañados en esa misma demarcación por otros destacados mandos subalternos y, por debajo de ellos, entre algunos centenares o quizá incluso unos pocos miles de miembros propios.

Al Qaeda dispone además de tramas y células con potencial operativo, así como de un reseñable elenco de agentes y colaboradores, fuera de aquella zona donde se localiza en estos momentos su nueva base de operaciones. Más concretamente, dispone de elementos como esos en Asia Central y el sudeste asiático, Oriente Medio y la región del Golfo, el Este de África o el Norte del Cáucaso, por ejemplo. La presencia de miembros destacados de aquella estructura terrorista en esas regiones obedece en parte al hecho de que muchos de ellos se dispersaron tras la pérdida del santuario afgano a finales de 2001 y en parte también a que en ellas residen personas que en la segunda mitad de los noventa recibieron adiestramiento en los campos de que Al Qaeda disponía en ese dominio. Duran-

te los años 2006 y 2007 individuos con esas características fueron detenidos o abatidos en países como Rusia, Turquía, Líbano, Jordania, Yemen o Kenia.

Eso sí, a lo largo de los últimos años, Al Qaeda ha venido subsanando su nuevo estado, como remanente de la estructura terrorista que existía antes del 11-S, con una extraordinaria campaña de propaganda a través de canales de televisión vía satélite y sobre todo de internet, que deja sentir su influjo tanto en países con poblaciones mayoritariamente musulmanas como en comunidades de este mismo credo existentes fuera de los mismos, en particular dentro del mundo occidental. Lo cual no significa que Al Qaeda haya dejado de ser una organización para convertirse en una ideología, como tan a menudo se sostiene. Se trata de una estructura terrorista hoy sustancialmente recuperada y que mientras tanto ha optimizado sus activos simbólicos, dedicando una atención especial a tareas de producción y reproducción ideológica, como referencia para sí misma, otros componentes insertos en las redes del terrorismo global y, por supuesto, su población de referencia.

Aunque las capacidades operativas de Al Qaeda probablemente no sean en la actualidad las mismas que en el pasado, todo parece indicar que han vuelto a ser considerables. Sus dirigentes continúan empeñados en tareas de financiación y reclutamiento, en la formación de adeptos con muy diversos orígenes gracias a los nuevos campos de entrenamiento que ha establecido en los territorios paquistaníes del norte de Waziristán, así como en la expansión de su presencia, la consolidación de alianzas y la difusión transnacional de tramas afines. Pero esos mismos dirigentes continúan también empeñados en la planificación de atentados dentro y fuera de las zonas tribales de Pakistán o las áreas colindantes de Afganistán. En estas, para las que Al Qaeda dispone de un mando específico de operaciones, a menudo actúan en colaboración con los talibanes, colectivos foráneos de yihadistas e incluso algún señor de la guerra local que ha ofrecido sus servicios, además de grupos terroristas autóctonos en el caso de atentados perpetrados en otros lugares del territorio paquistaní.

Fuera de ese conflictivo escenario, el control que Al Qaeda ejerce sobre la planificación y ejecución de atentados parece ser mucho más limitado, aunque mantenga otro mando para operaciones externas y continúe aspirando a perpetrar algunos espectaculares, sobre todo pero no exclusivamente contra blancos occidentales. Pero lo cierto es que desde el 11-S se han registrado distintos episodios en los que esa estructura terroris-

ta ha tenido una participación que fue más allá de la mera instigación. Entre ellos, los de abril de 2002 en la isla tunecina de Yerba, noviembre de ese mismo año en Mombasa, el mismo mes pero de 2003 en Estambul o julio de 2005 en Londres, además de otras tentativas fallidas. Quizá también en los del 11-M, cuestión ésta que en mi opinión aún no está cerrada. Según los casos, Al Qaeda puede implicarse bien para que en la realización de un determinado atentado intervengan individuos bajo su inmediato control, bien para que lo hagan otros integrados en sus propias extensiones territoriales o en los grupos y las organizaciones afines, que a su vez pueden movilizar retículas locales *ad hoc* para culminar sus intenciones.

### **Las extensiones territoriales de Al Qaeda**

Y es que Al Qaeda ha reaccionado a su fragmentación tratando, por una parte, de establecer extensiones territoriales de sí misma y, por otra, dedicando especial atención al fomento de relaciones con una serie de grupos y organizaciones afines en distintos países o regiones del mundo islámico. En lo que se refiere a aquellas extensiones territoriales, éstas pueden emanar de la propia estructura terrorista y ser articuladas por destacados miembros que están dispersos en áreas geopolíticas concretas pero se mantienen en contacto con el núcleo central de liderazgo. Así fue como apareció la denominada Al Qaeda en la Península Arábiga, fundada por Yusuf al Ayiri y que dio comienzo a su campaña terrorista en 2003 con una serie de atentados en Arabia Saudí, país natal de Osama bin Laden. En otros casos, los dirigentes de Al Qaeda han logrado establecer extensiones territoriales por medio de acuerdos de mutua conveniencia con grupos asociados de ámbito nacional o regional. Estas alianzas ponen de manifiesto que aquella estructura terrorista encontró serias limitaciones para desarrollar por sí misma sus ramificaciones en zonas donde actuaba ya una organización armada prominente de orientación islamista. Al mismo tiempo, son arreglos que contribuyen a fortalecerla como estructura terrorista, incrementando geográficamente su proyección operativa.

Es de este modo como, a través de uno de esos acuerdos de mutua conveniencia, se constituyó, en otoño de 2004, la organización de Al Qaeda para la Yihad en la Tierra de los Dos Ríos (Qaida al Yihad fi Bilad ar Rafidain), en Iraq. Tal fue la denominación entonces adoptada por Unidad de Dios y Yihad (Tawhid wal Yihad), formación existente desde el año anterior, muy activa desde entonces y liderada por el jordano Abu Musab al

Zarqawi. Éste se convirtió en máximo dirigente de la recién establecida rama iraquí de Al Qaeda hasta su muerte, en una operación de las tropas estadounidenses, en junio de 2006. Fue sustituido por Abu Ayub al Masri, también conocido como Abu Hamza al Muhayir, con la aprobación expresa de Osama bin Laden, lo que, unido al hecho mismo de que se trate de un egipcio, pone de manifiesto la ascendencia que desde el directorio central de Al Qaeda se ejerce sobre su rama iraquí. Para ese momento, esta última había aglutinado una serie de grupos armados yihadistas que en octubre ese año establecieron el denominado Estado Islámico de Iraq. Esta entidad de cobertura se presenta ante la población árabe suní del país como alternativa a las autoridades oficiales.

Más recientemente, a inicios de 2007 y en un escenario distinto aunque no tan distante, apareció la que se conoce ya como organización de Al Qaeda en el Magreb Islámico, resultante de una fusión, anunciada unos meses antes, entre Al Qaeda y el Grupo Salafista Para la Predicación y el Combate (GSPC). Este, de origen argelino y formado tras una escisión ocurrida a finales de los noventa en el Grupo Islámico Armado (GIA), había internacionalizado progresivamente tanto su narrativa como sus acciones, promoviendo la creación de células y redes afines en otros países de la región norteafricana e incluso llevando a cabo actuaciones de índole terrorista más al sur, en países atravesados por la extensa franja desértica del Sahel. Su conversión en extensión territorial de Al Qaeda para el Magreb estuvo precedida, eso sí, de estrechos ligámenes con la rama iraquí de Al Qaeda. En la actualidad, esa nueva extensión regional norteafricana estaría amalgamando bajo una única dirección, a su vez dependiente en última instancia del núcleo central de liderazgo de Al Qaeda, a elementos yihadistas en los distintos países de la región y en sus respectivas diásporas asentadas fuera de la misma.

Entre el directorio de Al Qaeda y los líderes de esas extensiones territoriales, entre las que por cierto habría que mencionar también una emergente organización de Al Qaeda en el Archipiélago Malayo, cabe presumir que el contacto sea directo y regular. Parece además verosímil que verse, entre otras cuestiones, sobre las modalidades y los procedimientos en la ejecución de atentados o sobre la selección de blancos en la evolución de campañas terroristas. Lo cual no es incompatible con márgenes de autonomía operativa, que seguramente no son uniformes para aquellas ramas territoriales y varían según los casos, ni impide que puedan darse posiciones encontradas entre la visión estratégica global que se tiene desde el centro de Al Qaeda y las decisiones tácticas adoptadas por los responsa-

bles de sus ramas territoriales, como de hecho ocurrió entre Osama bin Laden y Abu Musab al Zarqawi en relación al curso de la yihad terrorista en Iraq. Ahora bien, aunque existan divergencias de este cariz entre el núcleo dirigente de Al Qaeda y los emires o jefes de las extensiones territoriales, es posible que estos últimos pertenezcan al mismo, dada la incorporación a Al Qaeda del grupo que previamente lideraban y en función de la relevancia personal que hayan adquirido.

### **Grupos y organizaciones que son afines**

Por otra parte, Al Qaeda, tras la pérdida del santuario afgano y su reubicación hacia el oeste, en los territorios colindantes de las zonas tribales paquistaníes, ha tratado también de adaptarse a las cambiantes circunstancias dedicando especial atención al fomento de relaciones con una serie de grupos y organizaciones afines, que en principio se desenvolverían con mayor autonomía operativa que sus extensiones regionales. En realidad, desde febrero de 1998 había ya algunas entidades formalmente afiliadas con Al Qaeda, en el marco del denominado Frente Mundial para la Yihad contra Judíos y Cruzados que fue creado entonces a instancias de aquella. Pero será con posterioridad, en torno al cambio de siglo, cuando se incrementaron tanto su número como la importancia relativa dentro del conjunto de actores inmersos en la urdimbre del terrorismo global, adquiriendo prevalencia operativa entre los distintos componentes de la misma. Estos grupos y organizaciones difieren mucho entre sí por lo que se refiere a sus dimensiones, grado de articulación interna, composición de sus miembros y alcance operativo.

La naturaleza de las relaciones que tales grupos y organizaciones mantienen con Al Qaeda varía también de unos casos a otros. Es frecuente, por ejemplo, que los dirigentes de esas entidades hayan hecho, a menudo también publicándolo a través de internet, juramento de lealtad a Osama bin Laden, pero por lo común es suficiente con que hayan adoptado expresamente la doctrina de la estructura terrorista liderada por éste y justifiquen e incluso emulen los métodos que la caracterizan. Pero los ligámenes de asociación suelen manifestarse en alguna combinación variable de hechos entre los que se incluyen, por ejemplo, la presencia de individuos que compatibilizan funciones de liderazgo o la existencia de vínculos personales entre dirigentes de Al Qaeda y responsables de los grupos afiliados, la provisión de recursos económicos y financieros en uno u otro sentido, la asistencia mutua en el adoctrinamiento o la formación de

individuos en las tácticas habituales del terrorismo yihadista, e incluso la colaboración a la hora de planificar y ejecutar atentados.

Los grupos y organizaciones relacionados directa o indirectamente con Al Qaeda actúan por lo común sin que el núcleo dirigente de esta última ejerza funciones específicas de mando y control sobre sus operaciones, aunque tiendan a llevarse a cabo de acuerdo con las orientaciones generales proporcionadas por Osama bin Laden y en particular por Ayman al Zawahiri. La ascendencia de estos sobre el liderazgo de aquellas entidades es en principio menor de la que tienen sobre los de sus extensiones territoriales, aunque no siempre es así. A lo largo de 2006 y 2007 se atribuyeron actos de terrorismo a una serie de entidades vinculadas con Al Qaeda entre las que destaca, en primer lugar, la de los talibanes. Entre estos últimos y aquella estructura terrorista existe correspondencia desde mediados de los años noventa, cuando Bin Laden y sus seguidores se vieron obligados a dejar Sudán, donde se habían establecido unos años antes, para trasladarse de nuevo a Afganistán, donde los islamistas radicales estaban a punto de hacerse con el gobierno. En 1998 fue incluso Osama bin Laden quien declaró su lealtad al líder de los talibanes, el mulá Omar, al cual describía como «nuestro jefe».

Ayman al Zawahiri se ha dirigido al mulá Omar como guía espiritual para todos los actores individuales y colectivos implicados en la yihad global. Especialmente elocuente resulta el hecho de que, quien ha sido considerado el más prominente de los jefes que han tenido los talibanes afganos, conocido como el mulá Dadulá, abatido en mayo de 2007 durante una operación conjunta de la OTAN y el ejército afgano, reiteraba los ligámenes entre su movimiento y la estructura terrorista liderada por Osama bin Laden en un vídeo divulgado en enero. Tres meses después, el mismo cabecilla talibán, que en junio de ese mismo año sería ensalzado en un vídeo por el máximo dirigente de Al Qaeda en Afganistán, Abu Yahya Al Libi, manifestó al canal árabe de televisión Al Yasira que los suyos se comunicaban a través de Internet con yihadistas en Iraq y aclaraba: «nosotros y Al Qaeda somos uno. Si nos estamos preparando para atacar, es la preparación de Al Qaeda. Y si Al Qaeda lo hace, entonces es nuestra preparación».

Ahora bien, durante aquellos dos mismos años llevaron a cabo actividades terroristas numerosos otros grupos y organizaciones relacionados con Al Qaeda como, por ejemplo, los neotalibanes paquistaníes de Tehrik e Taliban Pakistán (Fuerza Talibán de Pakistán), Lashkar e Tayiba (Ejército

de los Puros) en la India, Abu Sayaf (Portadores de la Espada) en Filipinas, Yemaa Islamiya (Asamblea Islámica) en Indonesia y el conjunto del sudeste asiático, Jund as Sham (Ejército del Levante) en Siria y otros países circundantes, Asbat al Ansar (Liga de los Seguidores) primero y Fatah al Islam (Conquista del Islam) después en Líbano, o la Unión de Tribunales Islámicos y Harakat Shabab al Muyahidín (Movimiento de la Juventud Combatiente) en Somalia, además de las distintas formaciones integradas en el denominado Estado Islámico de Iraq, creado por la extensión territorial de Al Qaeda en dicho país, donde asimismo opera Ansar as Sunna (Defensores de la Tradición). Sin incluir ya en este conciso listado al Grupo Salafista para la Predicación y el Combate, tornado a inicios de año en la denominada Al Qaeda en el Magreb Islámico.

Además, durante ese mismo periodo de tiempo, es decir el bienio 2006-2007, han sido detenidos o abatidos miembros de buena parte de esos grupos y organizaciones relacionados con Al Qaeda ya mencionados y de otros igualmente afiliados a la misma como el Movimiento Islámico del Turkestán Oriental en la República Popular China y algunos países de Asia Central, Lashkar e Yangvi (Ejército de Yangvi) al igual que Jaish e Muhammad (Soldados de Mahoma) en Pakistán, Harakat ul Mujahedeen (Movimiento de los Combatientes) en ese mismo país y en la India, Harakat ul Jihad ul Islami (Movimiento de la Yihad Islámica) en Bangladesh y el denominado Movimiento Islámico de Uzbekistán y su próximo el Grupo de la Yihad Islámica, entre otros. A estos listados deben añadirse varias entidades activas a lo largo de los últimos años pero hasta ahora no aludidas, cuales son los casos del Grupo Islámico Combatiente Marroquí o el Grupo Combatiente Tunecino o, en otro ámbito, el Batallón de Mártires Chchenos para el Reconocimiento y el Sabotaje Riyadus Salikhin. Asimismo, es significativo que, además de estrechar vínculos con cerca de una veintena de grupos armados de orientación yihadista en activo, Al Qaeda haya logrado absorber recientemente al Grupo Islámico Combatiente Libio y cooptar una fracción de la Yemaa Islamiya egipcia.

### **Células autoconstituidas y bases sociales**

Cierto que Al Qaeda, además de disponer de algunas extensiones territoriales o de contar con un buen número de grupos y organizaciones con las cuales está relacionada, ha inspirado la formación y el desarrollo, en numerosos lugares del mundo pero especialmente en las sociedades occidentales, de grupúsculos o células carentes, al menos inicialmente,

de ligámenes formales o informales con alguno de esos otros componentes de la urdimbre del actual terrorismo global. Sin embargo, estos grupúsculos o células que se autoconstituyen influenciados por los fines y los medios propugnados desde el núcleo de Al Qaeda pueden llegar a establecer vínculos con otros actores colectivos implicados en aquel entramado, lo que en principio incrementaría sus capacidades operativas o la posibilidad de que se impliquen en la ejecución de un atentado. En cualquier caso, estas redes y células autoconstituidas no deben confundirse con las que, durmientes o no, están bajo el mando directo de Al Qaeda, de sus extensiones territoriales o de los grupos y organizaciones relacionadas con esa estructura terrorista.

Como tampoco debe sobredimensionarse su importancia a expensas de los otros componentes que forman la urdimbre del terrorismo global. No debe olvidarse que la inmensa mayoría de los atentados relacionados con Al Qaeda que se han perpetrado en los últimos seis años son obra de esa misma estructura terrorista y, sobre todo, de sus extensiones regionales y de grupos u organizaciones afines. Y los actores colectivos que incluyen esos tres componentes del entramado transnacional de terrorismo yihadista destacan en general por un significativo grado de articulación organizativa, con sus correspondientes normas de conducta, división interna de funciones, jerarquía entre sus miembros y dirección reconocida. Algo que no casa con la idea de un terrorismo global desorganizado, asentado sobre grupúsculos, células o redes independientes que carecen de liderazgo. Este tipo de actores locales son parte de la urdimbre del terrorismo internacional, pero en modo alguno puede presentarse a esa parte como el todo. Ni siquiera como su componente más sobresaliente.

En conjunto, tanto Al Qaeda y sus extensiones territoriales, como los grupos y organizaciones relacionados con aquella estructura terrorista o los grupúsculos y células que se autoconstituyen influenciados por la misma, forman un heterogéneo pero definido entramado internacional. Es la urdimbre del terrorismo global, que tiene en Al Qaeda su núcleo fundacional y la referencia permanente. Una urdimbre que evoluciona como consecuencia de factores endógenos o exógenos a la misma, cuyos componentes están interconectados entre sí de muy diferentes maneras y pueden variar a lo largo del tiempo en importancia relativa. Igualmente, las entidades concretas que se corresponden con cada uno de esos componentes pueden oscilar en número, al desaparecer unas e incorporarse otras o al combinarse entre si mediante procesos de fusión o absorción. Cada uno de los actores colectivos implicados puede además modificar



tanto sus características propias como la naturaleza de las relaciones que mantiene con Al Qaeda para convertirse en otros diferentes de los que previamente eran.

A esta urdimbre actual del terrorismo global le es común una misma ideología. El hecho de que, por una parte, esa ideología común sea el denominado salafismo yihadista y que, por otra, los componentes de ese entramado internacional de terrorismo se hayan extendido por gran parte del mundo, no desde luego con la misma presencia ni tampoco desarrollando una misma actividad, pero sí en consonancia con la aspiración compartida de producir cambios sociales y políticos a escala planetaria, explica que se hable del mismo como movimiento yihadista global. En lo que atañe a sus objetivos, este movimiento ambiciona el establecimiento de un califato panislámico que suponga, por una parte, el derrocamiento de los regímenes actualmente existentes en los países con poblaciones mayoritariamente musulmanas y, por otra, la recuperación de todos los territorios que han estado bajo dominio islámico pero no lo están en estos momentos, de manera que los fines últimos de la agenda global, compartidos por los distintos componentes de la urdimbre terrorista relacionada de uno u otro modo con Al Qaeda, se hacen compatible con otros de índole nacional o regional.

Como cualesquiera otras experiencias de terrorismo, especialmente en ausencia de un patrocinio estatal de este fenómeno, como es el caso aunque no lo sea de otros con orientación asimismo islamista, la persistencia de Al Qaeda y de sus extensiones territoriales, así como de los distintos grupos y organizaciones afines o de las redes y células locales autoconstituidas que también forman parte del movimiento yihadista global, depende en buen medida de la capacidad que tengan para movilizar los recursos humanos y económicos necesarios. Aunque puedan darse y de hecho se den transferencias de recursos entre unos y otros de los actores colectivos que se constituyen la urdimbre de ese terrorismo internacional, la reproducción de cada uno de ellos y del movimiento de la yihad global en su conjunto se encuentran condicionados en buena medida por las actitudes de su población de referencia, en este caso de los musulmanes dentro y fuera del mundo islámico. Es de su población de referencia de donde extraen los individuos radicalizados y la financiación que les permite reproducirse.

A este respecto, resulta cuando menos inquietante constatar que Al Qaeda y la violencia relacionada directa o indirectamente con esta estruc-

tura terrorista dispone en nuestros días de un monto más que significativo de apoyo popular en países con poblaciones mayoritariamente musulmanas, aunque ese monto varía marcadamente de unos casos a otros, al igual que denota oscilaciones significativas entre comunidades musulmanas asentadas en suelo europeo, donde tampoco son irrelevantes las diferencias entre naciones. Se trata de una verdadera subcultura yihadista que cruza fronteras y sostiene a la urdimbre del terrorismo global. Sin embargo, es cierto que los mencionados porcentajes registran en general un progresivo descenso desde 2002, lo cual quizá se deba en buena medida a que la gran mayoría de las víctimas del terrorismo relacionado con Al Qaeda son precisamente musulmanas y es probable que también a las contestaciones que esa violencia recibe por parte de determinadas autoridades religiosas con influencia en amplias colectividades del mundo islámico. En cualquier caso, en considerables sectores del mismo sigue detectándose una notable ambivalencia respecto al terrorismo, derivada de la distinción, literal pero que muchos dan por buena, entre un terrorismo que se considera justificable y otro que es visto como reprobable.

## **ESCENARIOS ACTUALES DEL TERRORISMO GLOBAL**

Los riesgos y amenazas que implican tanto Al Qaeda como el conjunto de la urdimbre de terrorismo internacional a que ha dado lugar no se distribuyen por igual a lo largo y ancho del planeta. En algunos países o zonas de conflicto intenso, como Afganistán en el sur de Asia o Iraq en Oriente Medio, los atentados relacionados con el movimiento de la yihad global son una realidad muy frecuente que se extiende a algún otro limítrofe, caso de de Pakistán por lo que se refiere a aquel primero. Frecuente es asimismo la actividad terrorista relacionada con Al Qaeda en Argelia, ya dentro del Magreb. En un buen número de otros países localizados en una extensa franja que discurre entre el noroeste de África y los archipiélagos del sudeste asiático, ese terrorismo global es relativamente frecuente. En las sociedades occidentales, las actividades terroristas relacionadas directa o indirectamente con Al Qaeda son episódicas, aunque sus manifestaciones, típicamente espectaculares, puedan diferir en algunos aspectos de las que acontecen en las zonas de conflicto o en otros escenarios próximos.

En 2007, el epicentro operativo del terrorismo global parece haberse desplazado desde Oriente Medio hacia el Sur de Asia, donde ya residía en buena medida su foco organizativo y sobre todo ideológico. Ocurre que,

a lo largo de ese año, los atentados relacionados con la extensión territorial de Al Qaeda en Iraq han decrecido considerablemente, aunque no deba hablarse sino de un más que apreciable aminoramiento del fenómeno. Mientras, la violencia de los talibanes ha continuado incrementándose en Afganistán, extendiéndose por gran parte del país, al tiempo que se ha recrudecido el terrorismo yihadista en Pakistán. Unos y otros desarrollos tienen implicaciones para los respectivos escenarios regionales en que se localizan esos países particularmente afectados. Al mismo tiempo, los riesgos y amenazas del terrorismo global siguen afectando al norte y este de África y, en parte por extensión, a Europa, aunque dentro de la misma haya algunos países que puedan considerarse más concernidos por el problema, cual es el caso de España.

### **Afganistán, Pakistán y el resto de Asia**

En Afganistán continúa el incremento que se aprecia tanto en el conjunto de las actividades violentas de los talibanes como en particular de las propiamente terroristas, sobre todo desde la escalada iniciada en 2006. A lo largo de 2007, esos islamistas radicales perpetraron no menos de un millar de atentados, lo que supondría en torno a un 15% del total de ataques insurgentes que llevaron a cabo. Para ello disponen de varios miles de milicianos estables y centenares más de activistas temporales. Aspiran a hacerse de nuevo con el poder y sus expectativas están favorecidas tanto por esa capacidad de movilización como por la calamitosa situación tanto política como socioeconómica que existe en el país. Una situación que los talibanes quieren agravar en beneficio propio, dificultando la ya de por sí mala ejecución de las tareas de gobierno, obstaculizando iniciativas de reconstrucción nacional, incrementando los problemas de seguridad que acucian a la sociedad afgana y tratando de imponer su dominio sobre amplios sectores de la población.

Una somera descripción del terrorismo talibán, basada en un estudio llevado a cabo en el Real Instituto Elcano sobre incidentes contabilizados entre enero y junio del pasado año, permite hacernos una idea del alcance, características e incidencia de dicha violencia. A lo largo de ese periodo de tiempo, la media de esos atentados fue de unos ochenta al mes. Sin embargo, hubo notables variaciones estacionales, de manera que ese monto se elevó en los meses durante los que el clima es más benigno para reducirse coincidiendo con los de temperaturas más frías, aunque el ciclo agrícola es también una variable que incide sobre la actividad insur-

gente en Afganistán. Además, se pudo constatar que los talibanes habían extendido sus actividades terroristas a gran parte del territorio de dicho país, en concreto a 26 de las 34 provincias en que se divide administrativamente el mismo.

Ahora bien, cerca del 60% de esos atentados se cometieron en sólo siete provincias, contiguas entre sí y ubicadas hacia el sur y el este, a lo largo de la frontera con Pakistán. Esta localización explica en una medida nada desdeñable la concentración de incidentes terroristas en esa zona de Afganistán e incluso su proliferación, a partir de la misma, en otras del país. Obedece a que los talibanes se desenvuelven con facilidad en las limítrofes zonas tribales de Pakistán, como ocurre tanto al norte como al sur de Waziristán, sin que las autoridades de Islamabad hayan intervenido hasta ahora con resultados apreciables. En las provincias de Helmand y Kandahar, en el extremo meridional de Afganistán, ocurrió un 31% por ciento del total de los actos de terrorismo talibán perpetrados durante los seis primeros meses de 2007, distribuyéndose prácticamente por igual en una y otra.

Por tanto, las provincias donde esa violencia resulta especialmente acusada están, sobre todo, en el ámbito territorial que corresponde a los Mandos Regionales Sur y Este de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad, ISAF en sus siglas en inglés. Esta, como es sabido, fue creada a finales de 2001 por resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para desplegarse en Kabul y sus alrededores, pero desde 2003, bajo autoridad de la OTAN, actúa en todo el territorio afgano. Actualmente, la ISAF dispone de unos 47.000 efectivos de 40 naciones, incluida España. En la zona asignada al Mando Regional Sur tuvo lugar aproximadamente un 43% de los atentados, mientras que en la correspondiente al Mando Regional Este ocurrieron el 41%. Por el contrario, en Herat y Badghis, donde se localiza en su mayoría el contingente militar español, la frecuencia del terrorismo talibán era mucho menor, apenas un 5% por cien del total de los atentados contabilizados. Aun así, la soldado Idoia Rodríguez Buján murió en febrero de 2007, al estallar una mina colocada al paso del vehículo que conducía en Shindand. En septiembre, una bomba cerca de Farah causó la muerte de los soldados Germán Pérez Burgos y Stanley Mera Vera, así como del traductor afgano que les acompañaba.

En conjunto, únicamente un 11% por cien de los actos de terrorismo talibán ocurrieron, durante el primer semestre del pasado año, en la zona del Mando Militar Oeste, que además de Herat y Badghis incluye a las provincias afganas de Farah y Ghor, donde coinciden en el desempeño de

sus labores soldados españoles, italianos, estadounidenses y lituanos. En la provincia de Kabul hay también una pequeña fracción de nuestros militares y allí los indicadores de actividad terrorista no sobrepasaron en frecuencia a los de Herat y Badghis, al menos durante los seis meses del periodo de tiempo considerado. Si bien, por hallarse en esa demarcación la capital del país, donde precisamente se ubica el Cuartel General de la ISAF en que desempeñan sus funciones esos profesionales, y dada su relativa cercanía a Pakistán, las amenazas y los riesgos terroristas pueden considerarse comparativamente más elevados.

Casi la mitad de los actos de terrorismo talibán contabilizados en Afganistán, concretamente el 48%, se produjeron por otra parte en provincias donde el número de hectáreas de terreno agrícola dedicadas al cultivo de opio excedía las mil. Aún más interesante resulta el hecho de que hasta un 41% del total de esos atentados haya ocurrido precisamente en las provincias que dedican a dicho cultivo más de diez mil hectáreas. Así las cosas, podría deducirse que efectivamente existe una relación entre la incidencia del terrorismo talibán y la extensión del cultivo de opio, de suerte que a más opio más terrorismo. Es posible que ello se deba a que los talibanes desarrollan sus actividades terroristas con especial frecuencia allí donde los dividendos del cultivo les proporcionan financiación y condiciones especialmente propicias para desarrollar un efectivo control social sobre la paupérrima población de determinadas áreas rurales.

El terrorismo talibán es una violencia acomodada a las características demográficas y orográficas del país, que acontece principalmente en carreteras o vías interlocales de tránsito, aunque también en núcleos rurales definidos y, ya en una proporción menor, zonas propiamente urbanas. Se manifiesta sobre todo con la detonación de artefactos explosivos y, en cifras algo más reducidas, mediante el uso de armas de fuego, lo que no es extraño en una insurgencia que los radicales islamistas afganos han adaptado a las peculiaridades del entorno que caracteriza a su país. La mayoría de los atentados que perpetran los talibanes son por otra parte simples y no constituyen incidentes múltiples o concatenados entre sí. Aunque los secuestros supusieron un porcentaje muy exiguo sobre el total de actos de terrorismo registrados entre enero y junio de 2007, algunos tuvieron gran notoriedad y los talibanes consiguieron recompensas, por lo que es previsible que no dejen de producirse en lo sucesivo si se repiten las oportunidades favorables.

El porcentaje de atentados suicidas en Afganistán se sitúa en torno a un 16% del total de actos de terrorismo talibán. Suelen ser más cruentos

e indiscriminados que otros de estos incidentes. Estos datos indican de cualquier manera una tendencia creciente. En 2003 se pudo contabilizar un solo atentado suicida y apenas hubo media docena en 2004, pero fueron unos 25 en 2005 y superaron con creces los 100 en 2006. Es muy posible que hayan excedido los 150 en 2007 y que su frecuencia esté lejos de menguar a corto plazo. Esta pauta, unida al uso de artefactos explosivos improvisados en vías de tránsito rodado y la práctica de secuestros de extranjeros, entre otras innovaciones como la diseminación de propaganda a través de internet, permiten hablar de una iraquización del conflicto afgano. Es decir, de la traslación a este escenario de tácticas previamente utilizadas por grupos y organizaciones yihadistas en Iraq. Sugieren incluso la implicación en el terrorismo talibán de elementos afines a Al Qaeda procedentes de otros países, como parecen haberse dado casos.

Casi el 70% de los actos de terrorismo perpetrados por los talibanes el pasado año, siempre extrapolando a partir del total de los contabilizados durante el primer semestre, se dirigieron contra blancos de carácter militar o policial, además de afectar otros blancos de signo gubernamental. Ahora bien, es significativo que, en aproximadamente la misma proporción, es decir en al menos siete de cada diez casos, se tratara de blancos afganos y no extranjeros. En casi un 13% de los supuestos afectó a instalaciones o personal de las Naciones Unidas, mientras que apenas un 5% de los blancos de dicha violencia fueron estadounidenses y un muy reducido 2%, respectivamente, canadienses y británicos. Durante esos seis primeros meses de 2007, blancos españoles fueron afectados en el 0,4% del total de los atentados perpetrados por los talibanes en Afganistán.

El promedio de víctimas mortales por atentado talibán fue de 1,7 y el de heridos de 2,9. No se trata, pues, de una actividad terrorista caracterizada por elevadas tasas de letalidad, aunque tampoco son inusuales los incidentes muy cruentos. En cualquier caso, una frecuencia de atentados como la que se registra en el país conlleva gran acumulación de víctimas mortales y de heridos. Es verdaderamente ilustrativo que el 37% de esas víctimas mortales ocasionadas en los seis primeros meses de 2007 tenían la condición de policía y un 27% de militares. Sin embargo, el 36% eran civiles. Y es que los talibanes se encuentran inmersos en un programa de control social que incluye la intimidación sistemática de la población afgana. Añádase a ello que habrían logrado atraerse para sí algunos sectores de la misma cuyas expectativas de mejora en sus condiciones de vida se han visto frustradas. Circunstancia esta, como la derivada de bombardeos estadounidenses que ocasionan múltiples víctimas entre gentes no in-

volucradas con la insurgencia, de la que están tratando de sacar partido los talibanes.

En suma, el terrorismo talibán es en la actualidad un fenómeno evolucionado, tan habitual e intenso como para contribuir a que una estabilización política de Afganistán sea a corto plazo imposible e incidir gravemente sobre la de por sí difícil cohesión social del país. Pero se ha convertido también en una seria amenaza para los contingentes militares multinacionales desplegados allí. Es una violencia cuyas modalidades y procedimientos son bastante convencionales, aun cuando la frecuencia de los atentados registrados acumule gran número de muertos y heridos. Pero el análisis de sus blancos y víctimas revela que los talibanes no se encuentran únicamente inmersos en una campaña contra la presencia de soldados extranjeros en el país, sino más bien en una estrategia para recuperar influencia sobre la población y a través de ella el poder.

Si eso llegara a producirse, o en la hipótesis de que lleguen a controlar una porción crítica del territorio afgano, tendría importantes consecuencias para el futuro del terrorismo global, dada su estrecha asociación con Al Qaeda. Baste con recordar que el plan para hacer estallar en vuelo más de diez aeronaves comerciales en ruta desde aeropuertos ingleses hacia ciudades estadounidenses, frustrado por la policía británica en agosto de 2006, fue dirigido por Abu Ubayda al Masri, dirigente de Al Qaeda en la provincia afgana de Kunar. Pero que miembros de esta estructura terrorista se desenvuelvan con facilidad por Afganistán o que la insurgencia de los talibanes haya adquirido su actual dinámica son hechos que no se entienden, conviene recordarlo, sin el enclave seguro que una y otros han establecido en las zonas tribales de Pakistán, donde la autoridad estatal es prácticamente inexistente y los neotalibanes autóctonos se han constituido en estrechos aliados, organizados en un conglomerado que aglutina a decenas de grupos armados con base en esos distritos tribales y capaces de movilizar más de 30.000 activistas bajo el liderazgo de Baitulá Mesud.

Pakistán es epicentro ideológico, organizativo y en gran medida operativo del actual terrorismo global. En el mismo está reubicada Al Qaeda desde finales de 2001, habiendo conseguido establecer, tanto esta estructura terrorista como docenas de otras entidades afines de distinta procedencia dentro del mundo islámico, un nuevo santuario principalmente en la remota región que se conoce como Áreas Tribales Administradas Federalmente (FATA, en sus siglas en inglés) al noroeste de dicho país, en el

cual actúan varias de sus organizaciones asociadas y donde existen multitud de escuelas coránicas que contribuyen a la reproducción doctrinal del fanatismo que se manifiesta en terrorismo yihadista. Ya en 2006, sin tratarse de una novedad respecto a los años precedentes, se registraron numerosos actos de terrorismo yihadista en suelo paquistaní y a lo largo de 2007 esos atentados se contaron por centenares, incrementándose con la oleada iniciada en verano de ese año, la cual estaba lejos de remitir al iniciarse 2008. Entre los episodios de esta oleada se incluía el atentado de impronta magnicida que, en diciembre de 2007, costó la vida a la antigua primera ministro del país y de nuevo retornada como candidata a ejercer el cargo, Benazir Bhutto. Afganistán y Pakistán, tomados conjuntamente, constituyen en estos momentos, sin olvidar a Iraq en el ámbito de Oriente Medio, el principal escenario del terrorismo global.

Algunos de los grupos asociados con Al Qaeda que están asentados en Pakistán y a lo largo de la frontera de este país con Afganistán suponen también una amenaza para otras naciones de la región como la India, donde la actividad terrorista de aquellos es, aunque de menor frecuencia, sistemática y sostenida. Recuérdese la implicación de Lashkar e Toiba en los atentados que el 11 de julio de 2006 ocasionaron casi 200 muertos en Bombay. Asimismo, las aludidas organizaciones terroristas paquistaníes mantienen ligámenes con entidades terroristas cuyas actividades son un problema creciente para, por ejemplo, Bangladesh. Además, en las zonas tribales del primero de aquellos países hay organizaciones cuya agenda propia mira hacia Asia Central, caso de las de origen uzbeko. En lo que se refiere al sudeste asiático, la problemática del terrorismo yihadista continúa, aunque la situación parece algo menos acuciante de lo que era hasta 2005. Fronteriza con Afganistán y Pakistán se encuentra por otra parte la región china de Xinjiang, situada al oeste del país y habitada en buena parte por una población musulmana de origen turco, la minoría uigur, foco de la amenaza terrorista relacionada con el llamado Movimiento Islámico del Turkestán Oriental, vinculado con Al Qaeda. Esta amenaza adquiere especial relevancia para la República Popular China con motivo de la celebración de los Juegos Olímpicos en Pekín en 2008.

### **Iraq, Oriente Medio y la región del Golfo**

A inicios 2007, los actos de terrorismo relacionados con Al Qaeda habían alcanzado en Iraq unas cotas extraordinarias de frecuencia e intensidad. La extensión territorial de esa estructura terrorista, es decir la deno-



minada Al Qaeda en la Tierra de los Dos Ríos, al igual que los grupos y las organizaciones menores que se encontraban integrados con ella dentro del llamado Estado Islámico de Iraq, así como Ansar as Sunna, se habían convertido en actores especialmente prominentes, podría incluso decirse que los más destacados de todos cuantos estaban implicados en campañas de insurgencia armada, en el marco del conflicto generalizado que impedía y aún impide la estabilización del país desde su invasión militar en marzo de 2003 por parte de una coalición internacional liderada por Estados Unidos. Entre los miembros de esas formaciones terroristas destacaban los de origen extranjero, principalmente saudíes y libios.

Pero, ¿cuáles eran, en concreto, los niveles de frecuencia e intensidad que había alcanzado ese terrorismo yihadista? Sólo en enero de aquel año, el denominado Estado Islámico de Iraq reclamó para sí la autoría de al menos seiscientos atentados y se pudo comprobar que Ansar as Sunna hizo lo propio con unos doscientos más, de manera que las entidades vinculadas de una u otra manera con Al Qaeda se atribuyeron para sí, ese mes, algo más de ochocientos actos de terrorismo. Un estudio cuantitativo sobre centenar y medio de esos incidentes, realizado en el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, muestra que constituye muy probablemente entre una tercera y una cuarta parte del total real de atentados terroristas ocurridos el mencionado mes y relacionados de una u otra manera con aquella estructura terrorista, ofrece información de interés sobre dónde, cómo y contra quién se llevaba a cabo dicha violencia.

Así, por ejemplo, es interesante comprobar que casi la mitad del total de esas actividades terroristas habían tenido lugar en la provincia de Bagdad. Al Anbar, Nínive y Diyala fueron las otras tres más afectadas por atentados, siendo como es que dos de esas demarcaciones son colindantes con la de Bagdad. Es más, la totalidad de incidentes contabilizados ocurrieron en sólo siete de las dieciocho provincias en que se encuentra dividido administrativamente Iraq, aunque entre las que fueron escenario de este terrorismo yihadista acumulan algo más de la mitad de la población del país. Pero las actividades terroristas relacionadas con Al Qaeda en el mismo acontecían aquel mes y siguen aconteciendo sobre todo en provincias que, pese a su composición etnorreligiosa mixta, concentran a la mayor parte de los árabes suníes y donde el Estado Islámico de Iraq se presenta como alternativa a las autoridades oficiales.

Por su parte, el terrorismo relacionado con Al Qaeda en Iraq tenía una muy especial incidencia en tres de las cinco divisiones para el despliegue

militar establecidas por la fuerza multinacional presente en dicho país tras su ocupación en febrero de 2003, luego autorizada por la Resolución 1546 que aprobó el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en junio de 2004. Esa fuerza multinacional constaba, al iniciarse 2007, de unos 150.000 soldados, en su gran mayoría estadounidenses aunque completada con contingentes mucho menores enviados por más de otros 20 países, incluyendo 10 europeos. La práctica totalidad de aquellos atentados acontecían en zonas militares correspondientes a la División Multinacional Bagdad, la División Multinacional Norte y la Fuerza Oeste, las tres bajo mando estadounidense. Por el contrario, el mencionado terrorismo yihadista apenas se hizo manifiesto en las otras dos, es decir, la División Multinacional Centro Sur y la División Multinacional Sur Este. Aquella primera está bajo control de militares polacos, en tanto que al frente de esta última se encuentran británicos y australianos.

Además, el terrorismo relacionado con Al Qaeda que se practica en Iraq parecía haberse adaptado a las características de una sociedad en la que siete de cada diez personas viven en entornos urbanos. El caso es que, también por lo que se refiere a aquel terrorismo yihadista, sus atentados ocurren sobre todo en unas pocas grandes ciudades iraquíes. En concreto, Bagdad, Mosul, Ramadi y Baquba, que aglutinan al 30% del total de la población iraquí, acumulaban en enero de 2007 algo más del 80% de los atentados de ese terrorismo yihadista. Al contrario pues que en Afganistán, el terrorismo yihadista en Iraq es aparentemente imperceptible en áreas rurales, aunque quizá los casos en que no fue posible precisar el lugar del atentado, por haberse producido en carreteras interlocales o cerca de núcleos de población no identificados, pudiesen corresponder a ese tipo de hábitat.

Casi la mitad de los atentados terroristas perpetrados en Iraq por grupos y organizaciones incorporados al denominado Estado Islámico de Iraq y por Ansar as Sunna consistieron, según la muestra antes aludida de incidentes ocurridos durante enero de 2007, en la detonación de artefactos explosivos, mientras que en algo más de la tercera parte de los casos se utilizaron preferentemente armas de fuego. Pudo comprobarse que no más allá del 11% de los episodios fueron actos de terrorismo suicida y los atentados múltiples tampoco fueron pauta habitual. Se trata, por tanto, en el caso iraquí al igual que en el afgano, de un terrorismo más bien convencional en su *modus operandi*. Aunque Abu Hamza al Muhayir, el máximo dirigente de la extensión iraquí de Al Qaeda, se mostrara en septiembre de 2006 favorable al uso de «bombas no convencionales, sean biológicas

o sucias, como las llaman [sic]» en lo que asimismo delimita como «campos de batalla de la yihad».

En el aludido mes, los atentados perpetrados por entidades relacionadas con Al Qaeda ocasionaron en Iraq la muerte a entre 900 y 1.400 personas. Hasta un 80% de esos episodios produjeron entre una y cinco víctimas mortales, aunque hubo atentados mucho más letales. Sus blancos eran principalmente instalaciones y personal militar o policial iraquí, al igual que otras dependencias gubernamentales y la población civil en general. Sólo secundariamente se dirigían contra blancos occidentales, más concretamente norteamericanos. Esos atentados mataban y herían sobre todo a iraquíes, muchos de ellos chiíes, pero también suníes. No más de una cuarta parte de los blancos y las víctimas serían estadounidenses. Por tanto, diríase que la estrategia de los grupos y organizaciones que practican dicho terrorismo yihadista estaba ya menos basada en hacer frente al contingente militar norteamericano desplegado en Iraq que en imponer su dominio sobre buena parte del territorio y la sociedad iraquíes.

Atentar contra estadounidenses cumpliría, tanto para Al Qaeda en Iraq como para los actores ligados a esa estructura terrorista, una función legitimadora de sus actividades en el país como yihad defensiva. Fue la invasión del país por parte de una coalición militar internacional bajo mando norteamericano lo que hizo posible una amplia presencia de Al Qaeda en la zona y la convirtió en escenario operativo preferente del terrorismo global. Atentar contra chiíes tendría como propósito agravar fracturas etnorreligiosas y fomentar la confrontación sectaria, imposibilitando a corto y medio plazo una normalización política del país. Finalmente, atacar contra árabes suníes serviría para ejercer un efectivo control social sobre el segmento de la sociedad iraquí que los terroristas consideran su población de referencia. Es decir, atentados contra distintos blancos cumplen para los grupos y organizaciones vinculados con Al Qaeda en Iraq funciones diferentes y a la vez complementarias entre sí.

Así las cosas, parecía evidente que una retirada de las fuerzas multinacionales que se encuentran en dicho país, en su gran mayoría norteamericanas, en ausencia de los arreglos internos y regionales que doten a Iraq de la necesaria estabilidad, hubiese permitido o permitiría que los grupos y organizaciones relacionados con Al Qaeda activos en el país dispusieran de excelentes oportunidades para avanzar en sus estrategias. Es cierto que se verían privados de los blancos cuya afectación mediante atentados les procura apoyos o permite movilizar recursos dentro y fuera del

país. Al mismo tiempo, es verosímil que se beneficiasen de presentar como un éxito de su propia actuación contra las tropas foráneas una eventual retirada militar estadounidense y que dispongan de una excelente ocasión para haber consolidado el Estado Islámico de Iraq. Una dinámica que no en modo alguno estaría exenta de implicaciones en materia de seguridad para otros países de la zona y, en términos de amenaza terrorista, para las sociedades occidentales en general y las europeas en particular.

Pero la frecuencia del terrorismo relacionado con Al Qaeda ha caído muy acusadamente en Iraq desde el primer trimestre de 2007 hasta finales de este mismo año y no como consecuencia de la retirada de las fuerzas armadas de la coalición internacional sino, al contrario, de la implementación de un nuevo programa contrainsurgente adoptado por los mandos militares estadounidenses, el cual supuso además un incremento en el contingente de soldados desplegados en aquel país. Al declive de la violencia yihadista en el mismo y al concomitante debilitamiento de los grupos y organizaciones que la practican han contribuido también otros importantes factores, como por ejemplo la movilización contra la rama iraquí de Al Qaeda que se ha desarrollado entre la propia población árabe suní sobre la cual empezaba a imponer su concepción rigorista del credo islámico en las pautas de comportamiento público, las actuaciones de las todavía en buen medida incipientes fuerzas nacionales de seguridad y la tan calculada como en ocasiones versátil implicación de los países limítrofes en, por ejemplo, la vigilancia de movimientos transfronterizos o la limitación de enfrentamientos sectarios.

Con todo, las actividades terroristas relacionadas con Al Qaeda continúan siendo recurrentes en Iraq y, aunque su frecuencia e intensidad hayan decrecido mucho recientemente, no es previsible que vayan a cesar a corto plazo. Los grupos y organizaciones que practican ese terrorismo yihadista conservan aún importantes capacidades operativas, en un contexto de seguridad que sigue siendo muy delicado para el conjunto de un país con su tejido social roto, necesidades básicas de la población sin cubrir y cuatro millones desplazados dentro y fuera del territorio iraquí. Pero un eventual éxito de la estrategia insurgente de aquellos actores locales del terrorismo global, que ahora es menos probable de lo que parecía a finales de 2006 e inicios de 2007, estimularía la extensión de dicho fenómeno a otros países de la región cuyos regímenes estaban y están en el punto de mira de Al Qaeda, como por ejemplo Arabia Saudí, Egipto o Jordania, alguno ya afectado por atentados cometidos por la rama iraquí de esa

estructura terrorista. Pero los planes más ambiciosos del terrorismo global han fracasado en ellos, aun cuando los incidentes que siguen teniendo lugar en Oriente Medio y el Golfo revelan el alcance de sus redes en la región.

En Arabia Saudí, tras los atentados perpetrados entre 2003 y 2006 por Al Qaeda en la Península Arábiga, las autoridades del país llevaron a cabo numerosas detenciones que, según parece, evitaron ulteriores sucesos cruentos y desbarataron en buena medida dicha entidad. Quizá por ello sus actividades se han desplazado hacia otros países colindantes, como Yemen, donde en julio de 2007 murieron ocho turistas españoles como consecuencia de un atentado suicida cuya autoría reclamó posteriormente aquella extensión regional de Al Qaeda. En Egipto el problema del terrorismo yihadista parece asimismo relativamente contenido, como resultado de las no menos extraordinarias medidas de seguridad adoptadas en el país, pero aunque no ponga en cuestión la continuidad del actual régimen tampoco pueden descartarse episodios como los verdaderamente cruentos que ocurrieron en el Sinaí durante 2004 y 2005, incluso en los primeros meses de 2006, principalmente contra blancos relacionados con el sector del turismo, esencial para la economía del país.

Tampoco los riesgos y amenazas del terrorismo global relacionado directa o indirectamente con Al Qaeda han dejado de serlo para otros países de la región como Jordania o Siria. Ni en modo alguno para Líbano, donde los contingentes militares desplegados en la misión FINUL (Fuerza Interina de Naciones Unidas en Líbano) continuarán siendo blanco preferente de los grupos que practican dicha violencia. Es preciso recordar que, en junio de 2007, un atentado mediante coche bomba contra tropas españolas en dicho país causó la muerte de seis soldados que desarrollaban su trabajo como cascos azules. Pero, en estrecha relación con la situación de este país, un motivo de especial inquietud reside en la penetración de Al Qaeda o su influjo creciente entre sectores predispuestos de la población palestina, como en 2007 evidenciaron los incidentes relacionados con Fatah al Islam en un campo de refugiado situado al norte del desintegrado territorio libanés y anteriormente había quedado de manifiesto con algún otro grupo de orientación yihadista alineado con Osama bin Laden y el entramado de terrorismo global del que es líder carismático. En todo caso, dado el carácter multinacional y multiétnico de esa urdimbre, no extrañará que entre los casi dos centenares de miembros armados con que contaba Fatah al Islam hubiese no sólo palestinos, sino también saudíes, sirios y tunecinos.

## **De Argelia al norte y el este de África**

Hasta no hace mucho tiempo, Al Qaeda contaba en el Magreb con algunos grupos afiliados y cierto número de redes o células claramente influenciadas. Pero desde comienzos de 2007 dispone ya de una extensión regional para ese ámbito norteafricano, establecida a partir del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), anteriormente afiliado con Al Qaeda, cuya agenda inicialmente argelina se había ido internacionalizando hasta coincidir en la práctica con la del movimiento de la yihad global en su conjunto. Después de que, el 11 de septiembre de 2006, Ayman al Zawahiri anunciase la unión del GSPC con Al Qaeda, los dirigentes de aquella primera organización decidieron, en enero del año siguiente, pasar a denominarse Al Qaeda en el Magreb Islámico (Qaida al Yihad fi Bilad al Maghrib al Islami), no sin antes recabar la autorización expresa de Osama bin Laden.

Con el cambio de nombre y su paulatina pero manifiesta conversión en cuerpo central de una extensión regional de Al Qaeda, culmina un proceso que ha llevado al GSPC desde la insurgencia armada en los confines de Argelia durante más de ocho años hasta la adopción de una agenda panislámica. Ahora bien, esta progresiva internacionalización observada en la narrativa del GSPC tuvo limitadas consecuencias operativas antes de que finalmente se produjera su fusión con Al Qaeda, si bien el grupo desarrolló una importante actividad en la movilización de recursos humanos y materiales para la rama iraquí de esa estructura terrorista. Hasta aquel momento, sin embargo, los atentados perpetrados por la propia organización armada argelina tenían habitualmente lugar dentro de su país de origen, con el propósito declarado de instaurar un severo régimen islamista, de manera que los blancos más frecuentes eran instituciones estatales o agencias de la seguridad nacional.

Inmediatamente después de la conversión del GSPC en extensión regional de Al Qaeda para la región norteafricana, los cambios de *modus operandi* empezaron a manifestarse. En febrero de 2007, Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) reclama por primera vez la autoría de un atentado, en este caso la detonación casi simultánea de siete vehículos bomba en dos localidades situadas al este de Argel, que causaron ocho muertos y treinta heridos. Poco después, en marzo, miembros de la mencionada organización atentaron contra un autobús de una empresa rusa del sector energético, mediante la explosión de una bomba colocada en un lateral de la carretera por la que transitaba, falleciendo un empleado de esa misma

nacionalidad y otros tres trabajadores argelinos. Un comunicado de AQMI fechado dos días después señalaba que su blanco eran «infieles rusos», antes de afirmar que «nosotros ofrecemos este humilde regalo a los hermanos musulmanes de Chechenia que sufren las desgracias, la violencia y las matanzas del gobierno criminal de Putin con el apoyo del pueblo ruso».

Pero el estilo propio de Al Qaeda se hará aún más evidente con los atentados concatenados entre sí y suicidas perpetrados en Argel el 11 de abril de 2007 por su extensión magrebí. Tres vehículos a los que se habían adosado artefactos explosivos, conducidos por terroristas dispuestos a perder la vida, estallaron junto al palacio del Gobierno, la cercana sede de Interpol y otras instalaciones policiales al este de la capital. El GSPC no había ejecutado antes un atentado suicida, pero tornado en AQMI lo hizo apenas tres meses después de cambiarse el nombre, ocasionando una treintena de muertos y alrededor de doscientos heridos. Los atentados suicidas no formaban parte del repertorio habitual del terrorismo islamista en el país norteafricano. Pero en un vídeo divulgado a través de un canal qatarí de televisión en mayo, el líder de AQMI advertía de que ya no iban a tratarse hechos aislados: «hemos decidido adoptar el estilo de las operaciones de martirio en la confrontación con nuestros enemigos de ahora en adelante». Otro atentado de estilo y resultados tan marcadamente propios de Al Qaeda ocurrió meses después, el 11 de diciembre.

Cabe por tanto esperar una prolongada aunque intermitente campaña de atentados suicidas por parte de AQMI, tanto en Argelia como posiblemente en otros países de la región e incluso en suelo europeo. Los de abril en Argel constituyeron el mayor incidente terrorista en esa zona del mundo desde los de Casablanca en mayo de 2003. Pero algo similar hubiese acontecido otra vez en esta misma ciudad marroquí de haber prosperado la tentativa de cometer ese mismo mes, quizá coincidiendo con los episodios ocurridos en la capital del país vecino, una serie de atentados igualmente suicidas en instalaciones portuarias y establecimientos hoteleros, entre otros blancos. Un día antes de los atentados de Argel, tres terroristas marroquíes decidieron hacer estallar los explosivos que llevaban sujetos al cuerpo tras una redada policial en Casablanca y un cuarto fue abatido. Estaban relacionados con otro más que, para evitar ser detenido, se había quitado la vida tras un altercado en un cibercafé de barriada.

El terrorismo suicida es propenso a ocasionar numerosas víctimas circunstanciales, lo que podría estar incidiendo negativamente sobre la imagen pública de AQMI y suscitando controversia entre su población de referen-

cia. Esta organización viene insistiendo, a través de proclamas difundidas por internet, en que los musulmanes no son su blanco: «habéis de saber que vuestros hermanos muyahidín hacen todo lo posible para evitar la sangre de los musulmanes y toman todo tipo de precauciones en sus ataques», se lee en una fechada en abril de 2007. Casi un mes después, el emir de esa extensión de Al Qaeda, mediante una grabación audiovisual, estipulaba las condiciones para evitar verse afectado por un atentado: «que los musulmanes no estén cerca ni de instituciones gubernativas ni en especial de las relacionadas con la seguridad (...) y que no se mezclen con los apóstatas y responsables públicos, alejándose de los lugares en que haya extranjeros, ya sean diplomáticos, del ámbito de los negocios o del turismo».

En otro vídeo grabado en junio de 2007 por el emir de AQMI, Abu Musab Abdelwadud, dice que esa organización «fue creada para ensalzar la palabra de Dios y el Estado del Corán y para liberar a los pueblos del Magreb del puño de corruptos, tiranos y traidores, reconstruyendo la sociedad en base a la justicia, la religión y la moralidad, lo que conducirá a la unidad espiritual, geográfica y política, acabando con la división y las diferencias». Y, tras ese enunciado de sus objetivos panmagrebíes, continuaba luego en estos términos: «la unidad de los muyahidín del Magreb Islámico junto con los de Oriente, bajo un mismo estandarte y un mismo emir, constituye una importante iniciativa histórica con la que los muyahidín han conseguido algo de gran interés estratégico que teme Occidente, y las consecuencias de ello pueden ser determinantes de cara al futuro del combate entre Occidente y el Islam».

Por tanto, la retórica de Al Qaeda en el Magreb Islámico subraya un programa de actuación de ámbito preferentemente regional, pero enmarcado en la estrategia de la yihad global liderada desde Al Qaeda. Ello implicaría, por una parte, que en su punto de mira están sobre todo los actuales regímenes norteafricanos, a cuyas figuras de mayor rango critica implacablemente. Por otra, que las sociedades de los países magrebíes constituyen su población de referencia. Ahora bien, en otro comunicado, ahora fechado en febrero de 2007, la propia organización terrorista señalaba como lo que denominan sus «verdaderos enemigos» a «la alianza del mal de los judíos, los cruzados y sus esclavos los apóstatas y quienes les ayudan», recordando pues la impronta a la vez takfir y antioccidental de su ideario. Esta segunda faceta, con implicaciones para ciudadanos e intereses extranjeros, sobre todo estadounidenses y europeos, en torno al Mediterráneo Occidental.



Pese a que Al Qaeda en el Magreb Islámico continúa focalizando las operaciones de violencia en instituciones argelinas, particularmente contra las agencias de seguridad y el ejército, la transformación del GSPC en extensión regional de Al Qaeda para la región norteafricana implica un incremento en la amenaza yihadista para otros blancos en su mismo país de origen, para el conjunto de países que componen la región y para otros al sur o al norte de la misma. No sólo en la medida en que el núcleo decisorio de la organización liderada por Osama bin Laden adquiera una mayor relevancia en la evolución de la yihad global alrededor del Mediterráneo Occidental, sino también en la medida en que la nueva organización panmagrebí consiga absorber o aglutinar en torno a sí a grupos y redes neosalafistas que también se desenvuelven en ese mismo ámbito.

Es muy posible que AQMI esté siendo un polo de atracción para quienes hasta ahora venían integrando otros grupos terroristas originarios de la misma zona geográfica, con menor envergadura y consistencia organizativa de la que tenía el GSPC pero igualmente adscritos al movimiento de la yihad global. Antes de fusionarse con Al Qaeda, el GSPC había favorecido el establecimiento de células y redes terroristas en prácticamente toda la región norteafricana. A partir de 2005 se había ocupado de adoctrinar y adiestrar, tanto en territorio argelino como fuera del mismo, a numerosos individuos reclutados en países de la zona y otros europeos. Quienes allí acudían eran posteriormente enviados a Iraq, se unían a células de la propia organización argelina o retornaban al lugar donde habían sido captados. En Marruecos o Túnez se han desbarataron desde finales de 2006 distintos grupúsculos que estaban en contacto con el GSPC o luego AQMI. Los individuos de origen tanto argelino como marroquí, tunecino o libio que han sido detenidos en Argelia durante los últimos dos años revelan, en suma, el potencial de movilización extremista que existe en la región.

Resulta más que verosímil, por consiguiente, que la nueva extensión regional de Al Qaeda para el Magreb esté amalgamando, cuando no absorbiendo, a partir de un cuerpo central que consiste básicamente en lo que otrora fue el GSPC, a grupos y entramados de terrorismo yihadista existentes en la región, no pocos de los cuales estaban ligados con anterioridad a la organización armada argelina. Este desarrollo estaría configurando una urdimbre norteafricana de terrorismo internacional especialmente habilitadora para la preparación y ejecución de atentados relacionados con el movimiento de la yihad global en general y con Al Qaeda en particular. Si olvidar que el nivel de amenaza terrorista en la zona se man-

tiene elevado y difícilmente va a dejar de serlo a corto y medio plazo, si bien afectaría especialmente, aunque sin minusvalorar la situación en otros países de la región, a la propia Argelia y Marruecos. Está por ver, ciertamente, la medida en que el potencial de Al Qaeda en el Magreb Islámico para actuar como actor de alcance magrebí se hace o no efectivo, aunque hay indicaciones que desde luego apuntan en esa dirección, incluidas algunas recientes detenciones en países de la zona y actividades terroristas observadas en ese ámbito, que incluso llevaron a cancelar un famoso rally de automóviles deportivos que se venía celebrando desde hace años y tenía como destino la capital senegalesa de Dakar.

Y es que el GSPC, antes de convertirse en AQMI, había logrado establecer una significativa presencia en la franja del Sahel, desde Mauritania hasta Níger, donde contaba con cierta infraestructura para el adiestramiento en actividades de guerrilla o terrorismo, aunque a escala más bien reducida y con instalaciones móviles en lugar de campos fijos, pero ubicadas en espacios como el norte de Mali, donde el control que sobre el territorio ejercen las autoridades del país es francamente precario. Mantenía además contactos con otros grupos armados de la región, colectividades tribales que habitan la misma e incluso redes dedicadas al tráfico de armas. Asimismo, Al Qaeda dispondría, por último, con el establecimiento de su rama magrebí, de un ascendiente mucho más explícito sobre el conjunto de redes norteafricanas relacionadas con el terrorismo yihadista que se han extendido desde los años noventa por distintos países europeos, especialmente, pero no exclusivamente, en los ubicados a lo largo de la frontera mediterránea occidental del continente.

No puede descartarse, a tenor de lo anterior, que mientras AQMI se configura como una amenaza terrorista de ámbito regional, extendiendo sus actividades operativas hacia el sur, mantenga también relaciones con grupos y organizaciones yihadistas que se desenvuelven en países del Este de África, particularmente, aunque no sólo, en relación con el conflicto que afecta a Somalia, territorio sobre el cual se han hecho reiteradas llamadas a la implicación de combatientes foráneos desde el directorio mismo de Al Qaeda. Buena parte de los líderes de la Unión de Tribunales Islámicos, que se había hecho con el poder hasta que fuerzas armadas etíopes y de un denominado gobierno federal somalí de transición les obligaron a abandonar Mogadiscio en diciembre de 2006, habían ocupado cuadros de mando en Al Ittihaad al Islami y por consiguiente mantenían ligámenes con el directorio central de aquella estructura terrorista.

Al Qaeda encontró un enclave relativamente seguro para su propia trama del este de África, presumiblemente dirigida por un individuo de origen sudanés, entre la anarquía y el caos imperante en el territorio somalí, al amparo de la mencionada Unión de Tribunales Islámicos. Pero la presencia de aquella estructura terrorista se incrementó a fines de 2006, mediante la introducción en el mismo de seguidores de Osama bin Laden procedentes tanto de distintos países con poblaciones mayoritariamente musulmanas como incluso de la diáspora somalí asentada en algunos países europeos. Se sumaban así a los componentes de Harakat Shabab al Mu-yahidín, el grupo afín a Al Qaeda actualmente más activo en la zona, lo que anticipa una sostenida actividad terrorista en la misma, aunque en principio de menor frecuencia e intensidad que en otras zonas de conflicto como Afganistán o Iraq. En cualquier caso, se trata de un terrorismo global que se localiza también en Somalia e implica una amenaza para otros países de la zona, entre los que se encuentran Kenia y Tanzania, afectadas ya por atentados de Al Qaeda en el verano de 1998.

### **Al Qaeda, el terrorismo global y Europa**

En una medida nada desdeñable, la amenaza que el terrorismo internacional supone en la actualidad para las instituciones y los habitantes de la Unión Europea continúa procediendo directamente de Al Qaeda, aunque en conjunto sea posiblemente mayor la que emana de sus grupos y organizaciones afiliadas o de las células locales no afiliadas que inspira, incluso de una combinación variable de esos componentes de la actual urdimbre del terrorismo global. Por una parte, eso se deduce de los comunicados que Osama bin Laden ha hecho públicos desde mediados de los años noventa, muy explícitamente en noviembre de 2007 y marzo de 2008, así como de las mucho más numerosas proclamas emitidas por Ayman al Zawahiri. Estos mensajes contienen una amenaza genérica al conjunto de las sociedades europeas en tanto que corresponden al mundo occidental y debido a que sus gobernantes son presentados por los adalides de la yihad global como aliados de Estados Unidos. Pero con frecuencia se torna específica para una serie de países europeos y declarada para aquellos expresamente mencionados como blancos.

Estas y otras proclamas, como las que han hecho referencia a las caricaturas de Mahoma en el caso de Dinamarca, pueden desde luego estimular la realización de atentados en países europeos, o contra personas e intereses de sus correspondientes nacionalidades pero fuera de los mismos,

por parte de grupos y organizaciones relacionadas con Al Qaeda o de células independientes que se inspiran en sus mismos fines y procedimientos. En este sentido, los dirigentes de aquella estarían actuando como instigadores de actividades terroristas contra instituciones y poblaciones europeas por parte de unos u otros actores del movimiento yihadista global. En primer lugar, al demarcar al conjunto de la sociedad europea como constitutiva del mundo occidental, el cual es presentado como enemigo de la nación islámica por los adalides de Al Qaeda. En segundo lugar, al mencionar una serie de países concretos, en función de su pasado histórico, de avatares recientes o de que hayan enviado tropas a determinadas zonas de conflicto como Afganistán, Iraq o Líbano. En una evaluación de amenaza terrorista esto equivale a la señalización de blancos.

La amenaza que continúa suponiendo Al Qaeda para instituciones y sociedades europeas es no sólo indirecta sino directa. Esto es, referida a la intervención de sus propios líderes y miembros en la planificación, la facilitación o la ejecución de atentados contra blancos localizados en ese ámbito geopolítico o estrechamente asociados al mismo pero más allá de sus fronteras exteriores. Así ocurría incluso antes del 11 de septiembre, lo que con frecuencia tiende a olvidarse, y así ha continuado siendo desde entonces, como ha quedado acreditado en algunos de los incidentes ocurridos desde aquella fecha en suelo europeo. Al Qaeda, según todos los indicios, sigue intentando perpetrar un gran atentado terrorista, quizá catastrófico e incluso de factura no convencional, en Europa. Como igualmente ha tratado y trata de volver a hacerlo en Norteamérica, aunque en la actualidad se estima que los niveles de amenaza procedentes de Al Qaeda y su urdimbre de terrorismo global son comparativamente algo mayores en el ámbito europeo que en el estadounidense.

Es posible que las dificultades que Al Qaeda encuentra actualmente para perpetrar directamente atentados en la Unión Europea, más allá de su aprobación o de la intervención en su planeamiento, expliquen una eventual colaboración con entidades locales o regionales asociadas que disponen de infraestructura y activistas en ese territorio, como es en estos momentos el caso de Al Qaeda en el Magreb Islámico además de otras redes surasiáticas susceptibles de movilización, especialmente relacionadas con los neotalibanes paquistaníes y otras entidades yihadistas afincadas en su mismo escenario. Sin que ello signifique que la matriz de referencia del terrorismo global carezca de alguna presencia en Europa a través quizá de una trama de intermediarios o enlaces que actúen como emprendedores a la hora de llevar a cabo operaciones concretas. Al Qae-

da se ha descentralizado desde finales de 2001 pero hay indicaciones que sugieren también una regionalización y es evidente el empeño de sus dirigentes en establecer extensiones territoriales, por lo que no puede descartarse que esto suceda también en Europa. Uno de los mensajes fidedignos en que se reclamaba la autoría de los atentados del 7 de julio de 2005 en Londres, habla expresamente de una Organización de Al Qaeda para la Yihad en Europa.

En Europa occidental, la amenaza que procede de Al Qaeda adquiere una muy especial relevancia en el caso del Reino Unido, donde se ha constatado que un preocupante e incluso creciente número de individuos y redes yihadistas existentes dentro de ese país mantienen estrechos ligámenes con el núcleo decisorio de aquella estructura terrorista en el sur de Asia, concretamente en Pakistán. Incluso la directora general del servicio de inteligencia británico que conocemos como MI5, Dame Eliza Manningham-Buller, reveló ante un pequeño grupo de académicos reunidos en Londres en noviembre de 2006 que a su agencia le constaban al menos 30 conspiraciones para cometer atentados en territorio británico y que lo más grave de esa amenaza proviene de, textualmente, «resilient networks, some directed from al-Qaeda in Pakistan, some more loosely inspired by it, planning attacks including mass casualty suicide attacks in the United Kingdom». Ahora bien, el hecho de que Al Qaeda carezca de similares capacidades de penetración en otros países europeos no reduce el nivel de la amenaza en el conjunto de ellos.

El redimensionamiento de las redes norteafricanas del terrorismo yihadista incrementa la amenaza no sólo sobre ciudadanos e intereses europeos en los países del Magreb sino también en sus propios confines territoriales. A lo largo de los últimos años, en distintos países europeos se detectaron y fueron desmanteladas células ligadas con el GSPC y que ahora lo estarían con la nueva extensión norteafricana de Al Qaeda. Individuos relacionados con aquellas tramas han sido detenidos desde el inicio de 2007 en el sur de Europa, en países como Francia, España e Italia. Es oportuno recordar que, en una grabación en vídeo realizada por Abu Musab Abdelwadud y fechada en mayo de 2007, el emir de Al Qaeda en el Magreb Islámico afirma lo siguiente: «nosotros vamos a incrementar nuestras acciones y a ampliar nuestro radio de acción geográfico, y para confirmar esta promesa, hemos decidido que de ahora en adelante emplearemos como estrategia el método de las operaciones suicidas». Por si hubiese dudas de a qué se está refiriendo, en ese mismo comunicado añade, como aviso a los extranjeros no musulmanes que se encuentran en

la región norteafricana: «tened cuidado con vuestros propios pueblos de origen pues serán un objetivo y se les perseguirá».

En suma, Al Qaeda, en tanto que núcleo fundacional y referencia permanente para el movimiento de la yihad global en su conjunto, continúa suponiendo una amenaza para las sociedades europeas. Esta amenaza terrorista es en unas ocasiones indirecta y, en otras, directa, pero siempre real. Al Qaeda puede inducir la comisión de atentados contra instituciones y ciudadanos europeos por parte de otros actores individuales o colectivos que practican el terrorismo yihadista, en particular con extensiones regionales u organizaciones afines que ha conseguido penetrar en las sociedades europeas. Ahora bien, es de igual modo posible que se implique operativamente en la ejecución de una acción terrorista de gran envergadura, cosa que también parece haber ocurrido. Cabe también que Al Qaeda combine sus capacidades propias con las de otros componentes locales o regionales de sus mismas redes del terrorismo global para planificar y perpetrar un determinado incidente o una campaña de atentados terroristas en la Unión Europea.

Pero la amenaza de Al Qaeda y el terrorismo global no afecta por igual a los distintos países europeos. Como tampoco es uniforme la amenaza que plantean ni los grupos y organizaciones asociados con dicha estructura terrorista ni las células independientes que están inspiradas por su ideología. Si en la actualidad el terrorismo relacionado directamente con Al Qaeda es más preocupante en el Reino Unido que en ningún otro país comunitario, ello no quiere decir que la amenaza que esa estructura terrorista supone por sí misma para el conjunto de la Unión Europea sea ni mucho insignificante. Solamente durante el año 2007 se desbarataron planes para cometer atentados en el Reino Unido, donde a pesar de todo ocurrió uno en la ciudad escocesa de Glasgow, Alemania y Dinamarca. Pero son numerosas las naciones de Europa occidental en que existen extensas comunidades constituidas por primeras generaciones de inmigrantes procedentes de países mayoritariamente musulmanes o por sus descendientes, en cuyo seno tienen lugar procesos de radicalización yihadista y donde o bien pueden surgir células locales autoconstituidas o bien pueden encontrar colaboración terroristas que provengan del exterior.

El tipo más verosímil de incidentes terroristas en cuya planificación o ejecución intervenga de algún modo Al Qaeda que pueden ocurrir en algún país europeo a corto y medio plazo incluye un rango que previsiblemente oscila entre los atentados múltiples contra blancos más bien desprotegi-

dos, mediante artefactos explosivos que no requieren una preparación excesivamente prolongada y complicada pero pueden ocasionar un importante número de víctimas mortales, hasta los de carácter no convencional, sin olvidar los muy espectaculares y hasta catastróficos contra blancos que disponen de estrechas medidas de seguridad pero están dotados de una gran relevancia simbólica. Al Qaeda continuará tratando de hacerse con elementos químicos o radiológicos y el riesgo de que sean utilizados en atentados terroristas dentro de la Unión Europea, aunque estadísticamente improbable, no es insignificante y se incrementa con el paso del tiempo. Ahora bien, es más verosímil que los blancos del próximo atentado que tenga lugar en territorio comunitario sean de nuevo la aviación comercial o los transportes públicos, sin olvidar las infraestructuras críticas, los lugares donde se producen grandes aglomeraciones y los edificios públicos.

España, en el contexto de ese escenario europeo, parece ser en la actualidad más blanco de Al Qaeda que incluso antes de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, a juzgar por los señalamientos directos e indirectos de nuestra nación como blanco del terrorismo global que hacen Osama bin Laden y, sobre todo, Ayman al Zawahiri. Es probable que nuestro país sea ahora más blanco del terrorismo internacional de lo que nunca antes lo ha sido y, por la naturaleza de los indicadores que lo ponen de manifiesto, en modo alguno se trata de una situación pasajera, aunque se trate de riesgos y amenazas que compartimos con algunos otros países de nuestro inmediato entorno europeo. Que Ayman al Zawahiri insista reiteradamente en la violenta recuperación de Al Andalus como parte de un nuevo califato panislámico, consiguiendo que su discurso impregne ya la narrativa de la nueva extensión magrebí de aquella estructura terrorista, equivale a convertirnos en blanco *quasi* permanente de los actores individuales y colectivos que forman las redes multinacionales del movimiento de la yihad global en su conjunto.

Nuestra nación configura, junto con Portugal, el único territorio de la Unión Europea donde, debido el pasado histórico de dominación musulmana y en función de la intemporalidad inherente al pensamiento neosalafista, puede llevarse a cabo un llamamiento a la yihad defensiva, siempre mejor aceptada como obligación individual por los islamistas más radicalizados, y no sólo a la yihad ofensiva, que sí afectaría al conjunto del territorio europeo pero no es considerada una obligación individual. Esto, en sí mismo, obliga a repensar la amenaza que el terrorismo internacional supone en estos momentos para nuestro país y que conlleva señalizaciones más precisas, como las relacionadas con la presencia de soldados

españoles en territorios musulmanes, al margen de cuál sea la naturaleza de su misión, o la demarcación de Ceuta y Melilla como zona de conflicto. Además, la amenaza que el actual terrorismo internacional supone para ciudadanos e intereses españoles, especialmente dentro pero también fuera del propio territorio nacional, se ha incrementado como consecuencia del ya aludido redimensionamiento de las redes norteafricanas insertas en el movimiento yihadista global y del posible efecto de sinergia que para el conjunto de ese entramado tiene el surgimiento de AQMI.

No debe olvidarse que desde los atentados ocurridos el 11 de marzo de 2004 en Madrid, que ocasionaron 191 muertos y más de 1.500 heridos, y desde el episodio suicida de Leganés, que produjo una víctima mortal más, se han detenido en España más de trescientos individuos, sospechosos de delitos relacionados con el terrorismo yihadista, que en su mayoría eran varones inmigrantes de primera generación, con entre veinte y cuarenta años sobre todo, procedentes principalmente, aunque no sólo, de países como Marruecos o Argelia. Y el hecho de que entre los detenidos y condenados en nuestro país por delitos relacionados con el terrorismo yihadista estén sobrerrepresentados los de origen argelino, respecto al monto total de inmigrantes de esa misma procedencia que viven en suelo español, es significativo, toda vez que proceden del país donde surgió el GSPC y, una vez transformado éste, se encuentra la base de operaciones de AQMI. Pero la amenaza se ha incrementado también como resultado de la penetración de grupos y organizaciones de esa misma orientación ideológica en el seno de la diáspora paquistaní que, dentro de España, se concentra principalmente en Cataluña aunque haya colectividades significativas en alguna otra región.

Estas y otras circunstancias podrían tener consecuencias para la seguridad nacional tanto a corto como a medio y largo plazo, al producirse alteraciones en la modalidad de posibles nuevos actos de terrorismo internacional, siendo ahora más verosímil de cuanto lo era hace dos o tres años que se perpetren en España atentados suicidas o contra blancos altamente simbólicos y dotados de considerables medidas de protección. Sin que ello suponga olvidar la imprevisible operatividad de células independientes autoconstituidas, cuyo rango de acciones iría del asesinato individual al uso de artefactos explosivos improvisados contra blancos desprotegidos. Pero el peligro de que acontezcan este tipo de atentados relacionados con Al Qaeda o cualquier otro componente de la urdimbre actual del terrorismo global existe para España como para otros países de nuestro inmediato entorno europeo occidental, donde se asocia tanto a



factores endógenos, es decir a procesos de radicalización violenta en el seno de las comunidades musulmanas que existen en el mismo, como a factores exógenos, concretamente la evolución del terrorismo global en países con poblaciones mayoritariamente musulmanas.

## PARA CONCLUIR

Al Qaeda sigue existiendo. Ha compensado su minoración con la diseminación de propaganda, pero no es una mera ideología. Ha compensado su fragmentación mediante el establecimiento de extensiones territoriales o la intensificación de ligámenes con grupos y organizaciones afines, pero no se ha diluido en el diversificado movimiento yihadista global. Ha compensado sus restricciones operativas contribuyendo a las actividades de esos otros actores colectivos, que hoy perpetrar la inmensa mayoría de los atentados atribuibles al terrorismo global, pero dispone de un nuevo santuario y asimismo tiene renovadas capacidades. Conviene, claro está, no desdeñar el desafío que plantean grupúsculos y células locales aparentemente independientes, especialmente en el ámbito de las sociedades occidentales. Ahora bien, sin tomar esta parte por el todo, olvidando que Al Qaeda no ha dejado de existir y que la mayoría de los atentados relacionados directa o indirectamente con esa estructura terrorista son en la actualidad obra de sus extensiones regionales o de grupos y organizaciones que se encuentran en relación con la misma.

Los riesgos y amenazas del actual terrorismo global suelen asociarse con atentados muy letales, perpetrados por suicidas, susceptibles de afectar gravemente la vida política o el orden social. Ciertamente, así es como esos actos terroristas han sido ejecutados de manera preferente, aunque no exclusiva, en el seno de los países occidentales desde el 11 de septiembre de 2001. Y a buen seguro que Al Qaeda seguirá intentado perpetrar de nuevo atentados muy espectaculares. Sin embargo, la frecuencia de este terrorismo relacionado directa o indirectamente con Al Qaeda es muy baja esos mismos países. Ahora bien, el tipo de atentados que han tenido lugar y se teme, no sin fundamento, vuelvan a repetirse en ellos acontece también en países con poblaciones mayoritariamente musulmanas, tanto contra blancos foráneos como contra otros de carácter autóctono. Lo que ocurre es que, en estos escenarios, se combinan con incidentes bastante más convencionales por lo que se refiere a su *modus operandi* y menos cruentos en lo que atañe a sus patrones de victimización, pero que se producen con mayor asiduidad.

Hay escenarios concretos, como Afganistán y por extensión el contiguo Pakistán en el sur de Asia, o cual es asimismo el caso de Iraq en el ámbito de Oriente Medio, en los que la actividad terrorista relacionada con Al Qaeda y su urdimbre transnacionalizada es muy frecuente e intensa. Escenarios que a su vez coinciden con los epicentros ideológicos, organizativos y operativos del terrorismo global, si bien el eje de gravedad se ha desplazado hacia el primero de ellos. En algunos otros ámbitos dentro del mundo islámico los atentados asociados con este fenómeno registran una frecuencia menor pero intensidades que oscilan entre medias y crecientemente elevadas, cual es el caso de países como Argelia en el contexto norteafricano. En las sociedades occidentales, ese terrorismo yihadista acontece de manera episódica, pero por lo común con altos niveles de letalidad. Es en ellas donde es particularmente verosímil que ocurran atentados de carácter no convencionales, que supongan la utilización de componentes químicos o radiológicos, aunque su probabilidad estadística continúe siendo muy baja.

Ahora bien, los riesgos y amenazas que el terrorismo global plantea para el conjunto de las naciones occidentales están muy estrechamente relacionados con su evolución fuera de las mismas, en el conjunto del mundo islámico y muy especialmente en las denominadas zonas de conflicto. Además del peligro inherente a células locales o tramas autoconstituidas surgidas en el seno de aquellas, los desafíos que el terrorismo relacionado con Al Qaeda supone para las sociedades abiertas y las democracias liberales continúan procediendo, en gran medida, del escenario que configuran Afganistán y Paquistán por una parte, y del que se refiere a Iraq por otra, sin que ello suponga minimizar otros escenarios más cercanos, que de cualquier modo están interconectados con aquellos principales. Las áreas tribales paquistaníes que colindan con el territorio afgano constituyen en la actualidad el más importante santuario no sólo para Al Qaeda sino para la urdimbre del terrorismo global. Lo que ocurra con el conflicto iraquí puede asimismo producir un excelente de militancia con el potencial de dirigirse hacia otros escenarios, incluido el europeo y por lo tanto el español. Además de que en estos últimos dos casos una valoración de los riesgos y amenazas requiere atender tanto a los procesos de radicalización y reclutamiento en el seno de las propias comunidades musulmanas como a los desarrollos de la yihad global en países norteafricanos.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

# **EL ROMPECABEZAS DE ORIENTE MEDIO: ESCENARIOS Y RESPUESTAS**

---

---

## EL ROMPECABEZAS DE ORIENTE MEDIO: ESCENARIOS Y RESPUESTAS

IGNACIO FUENTE COBO

---

---

### INTRODUCCIÓN

Oriente Medio ha seguido siendo durante el año 2007 la región más conflictiva, más volátil y, probablemente, más peligrosa del mundo. Puede decirse que muchas cosas han pasado en esta región durante este año. Los conflictos armados latentes y presentes, las acciones terroristas, la inestabilidad política, las luchas regionales y el juego geopolítico de las potencias han continuado ensombreciendo el desarrollo de los acontecimientos en la región.

Así, hemos asistido a un intenso debate en el seno de las organizaciones internacionales como la OTAN y las propias Naciones Unidas, sobre la situación en Afganistán tras siete años de guerra y el alcance del compromiso de la comunidad internacional con este atormentado país. Todo ello en unos momentos en los que la violencia extremista parece cebarse sobre su población, poniendo en riesgo los esfuerzos estabilizadores de años anteriores. En Iraq, se ha producido la famosa «Surge», el incremento temporal de tropas norteamericanas, que ha sido considerado como la última estrategia de los Estados Unidos para acabar con la violencia sectaria y facilitar un repliegue escalonado de sus tropas. El aparente éxito del mismo abre la perspectiva de nuevos escenarios de actuación, incluyendo la posibilidad de que se mantenga la presencia militar norteamericana más allá del periodo de estabilización.

En Irán, se mantiene el peligroso juego del «gato y el ratón» con la comunidad internacional sobre su programa nuclear y siguen si aclararse las verdaderas intenciones del régimen de los ayatollahs, cuyo presidente Mahmud Ahmadineyad, se ha seguido mostrando extraordinariamente

combativo en cuanto a sus deseos de destruir el estado de Israel. La denominada Nueva Estimación de Inteligencia presentada por 16 agencias de inteligencia norteamericanas en el mes de diciembre, en la que se afirma que Irán habría parado su programa nuclear en el 2003 y que no lo habría reanudado desde entonces, ha abierto nuevos interrogantes sobre la estrategia a seguir.

En cuanto a Siria, los acontecimientos del año 2007 indican que este país sigue siendo uno de los elementos fundamentales del rompecabezas de Oriente Medio, especialmente en lo que se refiere a la estabilidad en el Líbano y al proceso de paz en Palestina. Su participación activa en el proceso de designación del nuevo presidente libanés, y su aceptación de participar en el proceso de paz iniciado en Annápolis, hacen que merezca la pena detenerse en analizar hasta que punto está Siria dispuesta a retornar al Líbano que abandonó en el 2005, y a concluir una paz estable con sus vecinos israelíes.

Finalmente, en Palestina, dos hechos trascendentales han ocurrido durante este año que han modificado la geopolítica del conflicto. Por una parte la ocupación del poder en Gaza por parte de grupo radical Hamás tras la batalla del mes de junio de 2007, lo que ha dividido el territorio controlado hasta la fecha por la Autoridad Nacional Palestina, en dos entidades: la franja de Gaza bajo el control de Hamás y la Ribera Occidental que continúa gobernado por la Autoridad Nacional Palestina. El otro acontecimiento sería la Conferencia de Paz que tuvo lugar en la ciudad norteamericana de Annapolis el 27 de noviembre de 2007 y durante la cual el primer ministro de Israel Ehud Olmert y el rais de la Autoridad Nacional Palestina Mahmud Abbas, llegaron al compromiso de tratar todas las cuestiones que les separan en una hoja de ruta que debería concluir con un acuerdo definitivo antes de terminar el año 2008.

En definitiva, este capítulo pretende dar una visión panorámica, desde la perspectiva española, de la situación actual y de la posible evolución de los diferentes conflictos y situaciones de crisis más relevantes que se pueden identificar, en la amplia región geográfica que se extiende desde Beirut hasta Kabul, pasando por Tel Aviv, Damasco o Bagdad. Se busca, igualmente, analizar los esfuerzos de la comunidad internacional y de los actores regionales para mediar o contribuir a la resolución de las diferentes crisis, desde los diplomáticos hasta las diferentes intervenciones militares (FINUL, ISAF, etc). Ante la situación actual, cabe preguntarse ¿Qué opciones y qué perspectivas se vislumbran en los diferentes escenarios?

Con especial atención se estudiará el papel de las Fuerzas Armadas, habida cuenta que el componente militar es solamente una parte del esfuerzo común, nunca el único.

## ¿SE PUEDE VENCER EN AFGANISTÁN?

La Resolución 1368 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU, consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 instaba a todos los Estados miembros a «tomar todas las medidas que fueran necesarias para responder a los ataques y combatir el terrorismo en todas sus formas». Con esta Resolución se revistió de la necesaria legitimidad a la intervención norteamericana en Afganistán. En los primeros tiempos y al amparo de la operación multinacional denominada Libertad Duradera (LD), los EEUU lograron con la ayuda de una coalición de tribus denominada la «alianza del Norte», importantes éxitos incluyendo la caída del régimen de los talibanes del Mullah Omar, la ocupación militar del país y el establecimiento de un gobierno provisional en Kabul. Desde entonces, la situación ha ido sufriendo un proceso continuo de deterioro, que se ha hecho especialmente preocupante en el año 2007, en el que la violencia se ha ido extendiendo por todo el país. En este sentido, puede decirse que las operaciones militares internacionales no han tenido el éxito esperado en su objetivo principal de garantizar la seguridad de la población, de manera que se pueda crear un ambiente favorable tanto para el ejercicio de las funciones esenciales de un estado, como para su desarrollo económico. Aunque Afganistán cuenta, actualmente, con un gobierno teóricamente representativo, la población afgana aún no ha experimentado muchas de las ventajas económicas y sociales prometidas derivadas de lo que se ha denominado como periodo de estabilización. El embajador afgano en Washington, Said Jawad, resumía perfectamente en el mes de agosto la situación afirmando: «Fue una reconstrucción en plan barato, como una operación de parcheo. Se limitó a arreglar las cosas rotas sin un planteamiento estratégico» (1).

Hay que tener en cuenta que, durante el periodo interino, y con vistas a evitar un vacío de poder, la Resolución 1386 del Consejo de Seguridad de la ONU –aprobada por unanimidad– legitimó los esfuerzos para el despliegue de una fuerza multinacional de paz que ofreciera protección a Ka-

---

(1) Véase *Afganistán sufre el año más violento desde la guerra*. EL PAÍS, 26 de diciembre de 2007.

bul. Al amparo de la anterior Resolución, así como de las posteriores 1413 y 1444, las Naciones Unidas solicitaron a la OTAN que asumiese el mando de la Fuerza Internacional de Seguridad (ISAF) que debía desplegarse en apoyo de la Autoridad Transitoria Afgana. De esta manera, la Alianza Atlántica asumió el mando de la ISAF en agosto de 2003, limitada al principio a Kabul y sus alrededores, si bien en octubre de ese mismo año, el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó su ampliación más allá de estos límites, extendiendo así progresivamente su autoridad al resto del país. De esta manera, y tras tres etapas anteriores en las que la OTAN se expandió por el norte, el oeste y el sur del país, desde octubre de 2006 en que se inició la etapa cuatro de expansión al este, la OTAN se ha hecho responsable de todo el territorio de Afganistán.

Puede decirse que la ISAF como herramienta militar para desarrollar la estrategia operativa de la OTAN en Afganistán, está diseñada para llevar a cabo una labor asistencial al Gobierno afgano mediante la creación del necesario entorno de seguridad para que éste desarrolle su acción en la totalidad del país. Para ello se ha implicado en dos ámbitos de actuación bastante genéricos y considerados por la Alianza como complementarios entre sí: el de la estabilidad y el de la seguridad. Para el primero de ellos, la OTAN recuperó de los viejos manuales de la época de los imperios europeos, una estrategia orientada al control territorial, desde el momento que fue desplegando por todo el territorio afgano unos Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) que, a semejanza de los viejos fuertes coloniales, deberían actuar como catalizadores a la hora de recomponer tanto la sociedad civil como las instituciones de gobierno. La idea que subyace detrás de estos PRT, es muy sencilla: la cooperación local con las fuerzas de la OTAN y, por tanto, con el Gobierno central, iría acompañada de inversiones económicas importantes con el fin de mejorar el nivel de vida de la población y fomentar la prosperidad.

Complementariamente a este esfuerzo, las fuerzas militares que se desplegasen en estos equipos deberían disponer de una capacidad variable, pero en todo caso necesaria, para contrarrestar los riesgos asociados a su misión, a los que se inicialmente se denominó –con uno de esos eufemismos a los que tan aficionada es la OTAN– Fuerzas Militantes de Oposición (OMF). Estas se compondrían principalmente de los elementos talibanes y de los grupos terroristas afines a Al Qaeda, los cuales representarían las principales amenazas para la conclusión del llamado proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR). Fuera quedarían, sin embargo, los «señores de la guerra», los miembros del crimen organizado y

los narcotraficantes siempre que no se opusiesen a la labor estabilizadora de la ISAF.

Ahora bien, si queremos hacer un balance provisional de la intervención internacional, el mismo resulta muy desigual. En el plano político, el denominado «Proceso de Bonn» ha logrado ciertos éxitos en las áreas de la expansión de la acción de gobierno a la totalidad del país, la reforma en el sector de la seguridad, la formación y adiestramiento del Ejército Nacional Afgano y de la Policía Nacional (2), la reforma del sector de la justicia y en la lucha contra el narcotráfico. En estos campos, la implicación internacional se ha llevado a cabo a través de naciones líderes en cada una de las áreas mencionadas (naciones del G-8), o de forma más visible, a través del despliegue de la ampliada y reforzada ISAF.

Sin embargo, en el plano de la seguridad y en los aspectos militares del proceso de estabilización, la valoración resulta menos positiva. En primer lugar, el conflicto se planteó inicialmente, de manera antitética a lo que tradicionalmente se ha considerado como una guerra. En Afganistán se optó desde el principio, siguiendo la denominada «doctrina militar Rumsfeld», por llevar a cabo una actividad militar «minimalista», que exige ahora un esfuerzo creciente de estabilización. La falta inicial de un número suficiente de soldados arruinó las posibilidades de una victoria contundente e impidió la captura de los principales líderes rebeldes, incluido Ben Laden. Este serio error en cuanto a los planteamientos estratégicos y el diseño operativo, se está pagando muy caro hoy en día. Si en el 2002, apenas 4.000 soldados norteamericanos estaban buscando a Ben Laden en las montañas de Tora Bora, en el 2007 había más de 26.000 soldados, 15.000 de ellos bajo el paraguas de la ISAF, lo que supone un porcentaje de aumento mucho mayor que en Iraq. Igualmente, si la fuerza inicial de la ISAF contaba con apenas 8.000 hombres cuando empezó su despliegue en Kabul en el 2003, a comienzos del 2008 consta de 43.000 efectivos de 39 países, cinco veces más en apenas cuatro años (3). En total, el número de fuerzas occidentales se ha multiplicado por más de nueve desde los momentos iniciales de la invasión, sin que este incremento se haya traducido en una mejora significativa de la situación de seguridad.

---

(2) Hasta ahora se han preparado 35.000 soldados y oficiales, la mitad de lo previsto. Se quiere llegar a los 70.000 en 2010. En cuanto al refuerzo de las Fuerzas de Seguridad afganas, una de las prioridades actuales, se está intentando que la Policía Nacional aumente su tamaño de 62.000 a 82.000 agentes.

(3) De los 43.000 soldados, más de un tercio son norteamericanos y entre Estados Unidos, Reino Unido y Canadá suman más de la mitad. La otra mitad se reparte entre 37 naciones.



Una de las causas principales por las que se ha llegado a esta situación, viene determinada por la coexistencia simultánea en Afganistán de dos estrategias antagonistas: una propiciada por la ISAF bajo mando de la OTAN y compuesta fundamentalmente por soldados europeos y otra norteamericana de la Operación Libertad Duradera (OLD). De esta manera, mientras la ISAF se ha centrado en misiones de seguridad y reconstrucción en apoyo de la Autoridad central de Kabul, la OLD lo ha estado en tareas de contrainsurgencia y antiterroristas, para destruir la red de Al-Qaeda y evitar el resurgimiento del terrorismo, apoyándose para ello en los «señores de la guerra», muchos de ellos opuestos al Gobierno de Kabul.

Se ha producido así durante varios años, una preocupante disparidad en cuanto a los objetivos estratégicos entre ambas misiones y en cuanto a la definición de la naturaleza y la forma de combatir al enemigo. Si al principio, el enemigo eran los talibanes y los elementos de Al Qaeda, poco a poco a éstos se les han ido añadiendo un conjunto de «señores locales de la guerra» progresivamente desencantados de su cooperación en la lucha contra el terrorismo en el marco de la OLD, aunque esta cooperación –dado el insuficiente número de soldados norteamericanos desplegados– era considerada esencial por parte de las sus autoridades militares. De esta manera, la política de subcontratación con los señores de la guerra dueños de milicias poderosas, de las labores intensivas en mano de obra, y cuya finalidad era la de mantener el orden en amplias zonas del país e impedir el retorno a las mismas de los talibanes, ha terminado por tener consecuencias imprevistas y contraproducentes, desde el punto de vista de la estabilización.

La primera consecuencia, probablemente no intencionada, de esta política ha sido la conversión de Afganistán en una amalgama de provincias más o menos autónomas cuya lealtad al gobierno central, se encuentra constantemente cuestionada, en función del precario equilibrio territorial del poder y de los beneficios que este reporta a los jefes locales. La cooperación con las autoridades de la Coalición resulta para los jefes tribales cada vez menos eficiente, más arriesgada y menos rentable que el apoyo a las reconstituidas fuerzas talibanes. Errores tácticos como los controvertidos «daños colaterales» en las acciones militares de las fuerzas internacionales han contribuido a minar la confianza de la población en sus propias autoridades y en la seguridad que les proporciona las fuerzas internacionales. Al mismo tiempo, y siguiendo una división premeditada de las labores militares, las fuerzas europeas de la ISAF desplegadas en Afgani-

tán, cada vez tienen más dificultades para dedicarse a las tareas mejor aceptadas por las opiniones públicas nacionales y menos arriesgadas, de reconstrucción en las zonas «pacificadas» del país, empezando por la capital.

Por otra parte, en Afganistán se ha empezado a percibir durante el 2007 lo que podríamos denominar como el efecto Iraq. Los grupos terroristas han comenzado a utilizar de manera creciente a sus terroristas suicidas contra el ejército y la policía, así como contra personal militar de la OTAN, lo que recuerda las tácticas empleadas en los últimos años por los extremistas sunitas asociados con Al Qaeda en Iraq. Si en el 2006, los kamikaces poco instruidos, se hacían explotar antes de estar próximos a sus objetivos –lo que producía muchas más víctimas civiles que de soldados afganos o de las fuerzas internacionales–, desde junio de 2007 se aprecia una mayor efectividad de los suicidas en sus acciones, que rara vez fallan ahora su objetivo.

Igualmente, los talibanes están mostrando mayores aptitudes en el arte de la guerra convencional. Cada vez son más capaces de organizar formaciones militares importantes y de controlar territorios extensos durante periodos prolongados. La provincia sureña de Helmand se ha convertido en el centro de gravedad de la ofensiva integrista, donde los ataques contra las fuerzas aliadas se han incrementado en un 60% durante 2007. También en el campo de la táctica, sus métodos han mejorado considerablemente. Las últimas batallas, como la desarrollada en Musa Qala entre el 7 y el 12 de diciembre (4), han puesto de manifiesto sus avances en cuanto a la ejecución de repliegues metódicos con muy pocas bajas y en cuanto a la dispersión sin dejar rastros. A diferencia de lo que ocurría en años anteriores, los combatientes islamistas parecen haber adoptado en el año 2007 una estrategia coherente consistente en no aceptar batallas defensivas que les supongan un número elevado de bajas. Si no son capaces de conservar un territorio, le resulta preferible replegarse y dispersarse, a la espera de circunstancias favorables para volver a presentar combate.

Un problema añadido a este complicado escenario, es el preocupante y lucrativo negocio de las drogas sobre el que han ido centrando su atención los señores locales de la guerra y la propia población. En los últimos años, una provincia tras otra ha ido cayendo en el cultivo del opio, con incremen-

---

(4) Véase *Afganistán, Victoire en trope-l'oeil pour les Alliés*. COURIER INTERNATIONAL 20 décembre 2006.

tos espectaculares tanto en producción, como en extensión del cultivo. Se ha llegado así a una situación en la que se estima, que más del 30% de los agricultores afganos se dedica a la amapola y que los cultivos se han incrementado un 60% en 2006. Si solo la provincia de Helmand, precisamente una de las principales zonas fuertes de los talibanes, puede considerarse el segundo productor de opio del mundo, el resto del país sería el primero. A pesar de este escenario y de que numerosos informes emitidos por las autoridades de la OTAN y por los observadores internacionales, han denunciado los riesgos que supone aceptar que Afganistán se haya convertido en el productor del 93% de la heroína mundial, las naciones aliadas han preferido seguir evitando en el 2007 comprometerse en cualquier tipo de operaciones antinarcóticos, entendiéndose que asumir esta responsabilidad supondría niveles inaceptables de riesgos para sus tropas y que la misma debe, por tanto, recaer en el inoperante Gobierno afgano (5).

Pero el problema de la droga no se refiere tan solo a su impacto social y policial en los países consumidores de Occidente (6), precisamente los mismos que aportan sus fuerzas a las ISAF, sino que también tiene un impacto operacional directo sobre el terreno al ser la principal fuente de financiación de la guerrilla talibán. Si en el año 2006, el cultivo del opio produjo unos beneficios estimados en más de 2.000 millones de euros, aproximadamente 600 millones fueron a parar a manos de los productores y una parte difícil de evaluar pero en cualquier caso significativa, terminó en manos de los talibanes. No resulta sorprendente, por tanto, que los radicales islámicos se hayan convertido en firmes partidarios de la producción de opio, modificando completamente la política erradicadora que practicaron durante sus años de gobierno.

Se ha llegado así a generar una espiral viciosa según la cual, cuanto más droga se cultiva, más dinero obtiene la guerrilla talibán, más y mejores armas pueden comprar y, en definitiva, más activa y peligrosa se convierte la insurgencia. Pero además, en la situación actual, cualquier planteamiento encaminado a la erradicación de los cultivos, sin alternativas reales para los productores, solo llevaría a aumentar sus simpatías por los talibanes. Por ello, no es de extrañar que, en el mes de febrero, el Gobierno del presidente Karzai se opusiera a la fumigación de los cultivos, dada la intensa oposición popular que esta práctica podía producir.

---

(5) Véase 2007, *El año más sangriento para Afganistán*. ABC 17 de diciembre de 2007.

(6) Véase Sophie Hohmann, *Le Narcotráfico en Asie Centrale: enjeux géopolitiques et répercussions sociales*. La Revue International et Stratégique n.º 64. Hiver 2006/2007

Con el fin de superar esta situación de inseguridad creciente y acabar con la paradoja en cuanto a objetivos estratégicos divergentes, las autoridades de la Alianza parecen haber llegado a la conclusión de que resulta imprescindible modificar su estrategia, integrando gradualmente ISAF y Libertad Duradera (OLD) con el fin de obtener una mayor efectividad y sinergia. Aunque desde un punto de vista militar tiene bastante sentido una unificación completa de ambas operaciones se ha optado hasta la fecha, no obstante, por limitarse a una mayor coordinación y convergencia entre ambas, estableciéndose para ello una cadena de mando común, lo que supone una decisión excesivamente prudente aunque, políticamente, mejor aceptada. La responsabilidad antiterrorista sigue estando en manos de las autoridades norteamericanas de OLD, si bien las fuerzas de la ISAF pueden verse envueltas en acciones de este tipo, denominadas ahora «misiones robustas de seguridad y estabilización». Se reconoce así que la distinción entre misiones antiterroristas y misiones de estabilización, resulta poco relevante desde el momento en que la expansión de la insurgencia ha convertido a todas las fuerzas desplegadas en Afganistán, sean estas de ISAF o de OLD, en objetivos de la misma.

De esta manera, y a pesar de numerosas objeciones presentadas por las naciones (las famosas *caveats*) sobre el porqué, dónde, cuándo y cómo emplear las propias fuerzas nacionales, y de las reticencias de los aliados para proporcionar las capacidades adicionales necesarias para reforzar la expansión de la operación, las autoridades aliadas han hecho durante 2007 importantes mejoras en cuanto a la unificación de sus estructuras de mando, y la asunción de unas reglas de enfrentamientos suficientemente permisivas como para poder hacer frente con éxito al aumento de los riesgos. Al mismo tiempo, en el año 2007 la misión de la ISAF ha sido ligeramente reforzada cobrando mayor importancia los aspectos de estabilización orientados a facilitar la acción del Gobierno afgano sobre la totalidad de su país. A este respecto, se han puesto en marcha diversas iniciativas encaminadas a instruir y equipar al ejército y policía afganos de manera que se mejoren sus capacidades y se aumente su autonomía para cumplir sus misiones de control territorial.

A pesar de estas mejoras organizativas, se ha avanzado, sin embargo, muy poco en cuanto a incrementar significativamente los medios militares y a unificar las misiones, dado que, la mayoría de los gobiernos europeos con tropas en el país, se resisten sistemáticamente a incrementar su aportación, y limitan al máximo las salidas de las bases de sus contingentes para evitar la posibilidad de que se produzcan nuevas e impopulares víc-

timas. En Afganistán, sólo cinco miembros están listos a combatir: Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido, Dinamarca y Holanda, junto con Australia, que no es parte de la Alianza. Ello supone un reparto desigual de los riesgos y una diferente falta de voluntad que pone en peligro el éxito de la misión.

En definitiva, puede decirse que, la combinación de un gobierno débil, con serios errores en cuanto a la planificación de los objetivos estratégicos, una evidente falta de voluntad de intervenir en el problemático campo de la lucha contra el narcotráfico y un escaso esfuerzo de reconstrucción, ha incrementado durante el año 2007 el vacío de seguridad, lo que impide el desarrollo económico, inhibe la diversificación de los cultivos y favorece la extensión de la insurgencia (7). De hecho, la autoridad y legitimidad del Gobierno del presidente Hamid Karzai no se extiende mucho más allá de los límites de Kabul.

Este deterioro de la situación se ve reforzada por el establecimiento de bases seguras talibanes en las áreas tribales de Pakistán y en la provincia de Baluchistán. Los líderes de Al Qaeda y otros grupos islamistas afganos, han aprovechado la incapacidad norteamericana de operar militarmente en estas áreas fronterizas y la connivencia de Islamabad, para reestablecer gran parte de la base logística que poseían en Afganistán, apoyándose para ello en las tribus pastunes locales. Pakistán se ha convertido, no solo en un área de retaguardia desde el que actuar en Afganistán, sino también en el escenario de una nueva guerra regional. Mientras el presidente paquistaní Pervez Musharraf, cada vez más cuestionado, se enfrenta al sistema legal y judicial del país, a los políticos de la oposición, a los medios independientes y a la sociedad civil en general, en las zonas tribales está asentándose un emirato islámico, dirigido por talibanes afganos y paquistaníes, que gana cada vez más terreno (8) y que constituye una amenaza tanto para Afganistán como para la propia estabilidad interna de Paquistán. El asesinato de Benazir Bhutto el 27 de diciembre de 2007, ha incrementado el riesgo de que el conflicto en Afganistán termine por extenderse a Paquistán aprovechando la situación de inestabilidad actualmente existente. El peligro que se corre, y que podría acrecentarse de producirse una intervención americana o aliada en este país, es el de que, al

---

(7) Acciones terroristas como el atentado ocurrido el 6 de noviembre que mató a 70 personas, entre ellas 59 escolares, en la provincia de Baghlan, en el norte de Afganistán, reflejan este incremento de la violencia.

(8) Véase Barnett R. Rubin. *Afghanistan at Dangerous «Tipping Point»*. [www.cfr.org/publication/11620/rubin.html?breadcrumb=%2Fbios%2F115%2Fdr\\_barnett\\_r\\_rubin](http://www.cfr.org/publication/11620/rubin.html?breadcrumb=%2Fbios%2F115%2Fdr_barnett_r_rubin)

final, Paquistán termine por convertirse en uno o varios estados fallidos, con el consiguiente peligro que plantearía a la comunidad internacional, la falta de control sobre su arsenal nuclear (9).

Definir como se puede cambiar la ecuación adversa en la que se ha convertido Afganistán, constituye el principal reto de la Comunidad Internacional y de las fuerzas internacionales durante los próximos años y exigirá por parte de los gobiernos y de las opiniones públicas nacionales aceptar que las fuerzas de la Alianza deberán estar desplegadas en este territorio difícil, lejano y peligroso durante mucho tiempo. Ahora bien, resulta aventurado pensar que Afganistán está irremediablemente perdido. En el año 2007 se han logrado avances muy significativos en cuanto al desarrollo y estabilización del país. Actualmente hay más de cinco millones de niños que acuden regularmente a la escuela, zonas extensas están nuevamente libres de minas y pueden ser utilizadas para el desarrollo productivo, la prensa es relativamente libre y las carreteras, sobre todo en el norte, han alcanzado unos niveles semi-europeos.

Pero también en el campo militar se han logrado algunos éxitos importantes. La batalla de Musa Qala en la provincia sureña de Helmand durante el mes de diciembre, se ha saldado con un claro triunfo de las fuerzas internacionales y de sus aliados afganos, lo que ha reforzado su moral combativa y ha demostrado que se puede derrotar militarmente a los insurgentes. Los talibanes han sido expulsados de una amplia zona del sur del país, algo que hace tan solo unos meses, parecía imposible. Igualmente, los acontecimientos de los últimos meses, parecen corroborar que, si bien la nebulosa de Al Qaeda cuenta con un número suficiente de voluntarios para cometer atentados suicidas, se enfrenta, no obstante, a problemas crecientes para reclutar combatientes internacionales dispuestos a empeñarse en combates tradicionales, sobre todo después de la muerte en mayo del mulá Dadullaj, su Comandante en jefe. De hecho la mayor parte de los prisioneros o muertos durante las ofensivas militares de 2007 son pastunes afganos o paquistaníes, muchos de ellos reclutados en las zonas tribales del norte de Waziristán, región situada al oeste de Pakistán. Estos éxitos parciales se ven reflejados en las encuestas de opinión que indican que, en 32 de las 34 provincias afganas, más del 80% de su población se muestran optimistas respecto al futuro (10).

---

(9) Esta posibilidad ha sido expresada a la agencia de noticias United Press por el padre del ingapur moderno, Lee Kuan Yew, considerado uno de dirigentes políticos con mayor influencia en Asia.

(10) Véase Khaled Hossein, *Don't Give up on Afganistán*. NEWSWEEK 17 December 2007.

Puede decirse que mucho es lo que está en juego en Afganistán en unos momentos en los que la Alianza ha cruzado ya su «Rubicón» y los compromisos asumidos por las naciones impiden una vuelta atrás que no sea interpretada como una derrota. Más de 6.000 personas, incluyendo 225 soldados de la fuerza de la ISAF (11), fueron asesinadas en Afganistán en el año 2007, el año más sangriento desde el comienzo de la guerra. Este aumento de la violencia, que abarca ahora no sólo el sur y el este del país, sino también el norte y el oeste, exige necesariamente un enfoque integrado y realista de las prioridades, una mejor definición del nivel de ambición de la comunidad internacional en Afganistán y un reconocimiento de que la solución no puede ser exclusivamente militar. Para ello, se deberían recuperar las viejas habilidades y prácticas tan en boga y tan efectivas en los tiempos coloniales que preconizaban un mejor conocimiento y comprensión de las realidades del país –incluidas sus estructuras tribales tradicionales–, una mayor capacidad de negociación con todos los actores –incluidos los elementos talibanes–, y una mayor integración de los esfuerzos militares con los diplomáticos, económicos y políticos.

Como reconociera el representante de la Unión Europea en Kabul el español Francesc Vendrell, «Hasta ahora sabíamos que existían varias tribus pastunes. Pero, como creíamos que la situación terminaría por normalizarse, no pensábamos que fuera necesario comprender el sistema tribal». Lograrlo exigirá tomar decisiones arriesgadas sobre nuevos despliegues de fuerzas internacionales (12) hasta, en palabras del Secretario General de la Alianza Atlántica, «el nivel que sean necesarias», en una misión que cada vez tienen menos de reconstrucción y mantenimiento de la paz y más de lucha clásica contrainsurgencia e imposición de la paz. En definitiva, como ya planteara el Almirante Terán Elices en el Panorama estratégico del año pasado (13), solo una estrategia audaz basada en un «enfoque integral» que coordine, armonice, e integre los diversos instrumentos civiles y militares de poder tanto nacionales como internacionales, podrá evitar que Afganistán se vea condenado a un convertirse en un nuevo Iraq, si bien más lejano, más difícil y más peligroso.

---

(11) El contingente español desplegado al oeste de Afganistán, en la zona de Herat, ha tenido 23 bajas, incluidos cuatro soldados en el 2007.

(12) Las necesidades más inmediatas parecen limitarse al envío de tres batallones de infantería, 20 helicópteros y 3.500 entrenadores militares.

(13) Véase José María Terán Elices, *La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante el nuevo panorama estratégico*. PANORAMA ESTRATÉGICO 2006/2007. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

## ¿NUEVAS SANCIONES PARA IRÁN?

El informe de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) presentado ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a finales de noviembre por su director general, el egipcio Mohamed el Baradei, sobre el polémico programa nuclear iraní, venía a confirmar que Irán cuenta ya con 3.000 centrifugadoras para el enriquecimiento de uranio en la central nuclear de Natanz. De mantener ese ritmo de crecimiento en su capacidad de enriquecimiento, Irán podría ser capaz de producir una bomba atómica en poco más de un año. Tras quejarse de que la cooperación iraní había sido «más reactiva que proactiva», el informe afirmaba que «no se puede actualmente asegurar que Irán no tenga un programa nuclear secreto de carácter militar», dado que sigue denegando el acceso de los inspectores a aquellas otras instalaciones que no sean las que reconoce oficialmente (14).

No era la primera vez que el Consejo de Seguridad constataba que las autoridades iraníes seguían sin cumplir con el mandato internacional que les instaba a someter a supervisión internacional su programa de enriquecimiento de uranio, el cual se sospechaba podía ser empleado en la construcción de armas nucleares. La resolución 1731 aprobada en diciembre de 2006, ordenaba a todos los estados miembros se abstuvieran de «suministrar, vender o transferir... todo tipo de artículos, materiales, bienes, equipos o tecnología, que pudieran contribuir a las actividades de enriquecimiento de Irán o al desarrollo de sistemas de armas nucleares». Posteriormente, en marzo de 2007, el Consejo, buscando estrangular el programa nuclear y misilístico iraní, aprobaba la resolución 1747 la cual prohibía las relaciones con el banco estatal Sepah y con otras 28 organizaciones conectadas con la Guardia Revolucionaria iraní, considerada como el principal soporte del régimen de los ayatollahs.

De esta manera, y hasta finales del año 2007, europeos y norteamericanos han presentado conjuntamente, y han logrado, la aprobación de dos rondas de sanciones en el Consejo de Seguridad al amparo de lo establecido en el capítulo VII de la Carta de NNUU y de acuerdo con el artículo 41 de la misma, lo que puede considerarse un éxito si tenemos en cuenta que Rusia y China, dos miembros permanentes del Consejo, tie-

---

(14) IAEA. *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions 1737 (2006) and 1747 (2007) in the Islamic Republic of Iran*. 23 november 2007. /www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2007/gov2007-58.pdf



nen estrechas relaciones económicas con Irán y su visión de la cuestión iraní, difiere sensiblemente de la occidental. El hecho de que, tanto europeos como norteamericanos, hayan indicado su disposición de aprobar nuevas rondas de sanciones en el Consejo de Seguridad en tanto en cuanto Irán siga dando «respuestas parciales» sobre su programa nuclear, indica que el tema de las sanciones se ha convertido en el elemento clave de lo que los socios de ambos lados del Atlántico, consideran como la única estrategia concertada, efectiva y creíble frente a Irán. Se trataría de lograr con Irán algo parecido a lo que se ha conseguido con Corea del Norte al aceptar este país cancelar su programa de armas nucleares después de que los Estados Unidos hubiesen congelado sus cuentas corrientes en bancos norteamericanos y hubiesen situado en su lista negra a bancos asiáticos que, como el banco Delta Asia, guardaban en sus depósitos, fondos de dirigentes políticos y militares norcoreanos.

Ahora bien, en el caso de Irán, no todo resulta tan sencillo. Cuando se habla de sanciones se plantean fundamentalmente dos problemas: El primero reside en la aplicación práctica de nuevas sanciones que puedan realmente obligar a las autoridades iraníes a cumplir con el mandato internacional. La facilidad con la que el régimen iraní ha hecho caso omiso a las sanciones impuestas hasta la fecha, indica que algo parecido puede pasar en el futuro, al menos mientras el actual presidente Mahmoud Ahmadinejad se mantenga en el poder y siga contando con el apoyo del líder de la revolución el Ayatolá Alí Jamenei. De hecho, la sustitución del negociador iraní Alí Lariyani considerado un moderado, por Sayed Yalili mucho más radical y próximo a las tendencias belicistas del actual presidente parece corroborar esta tesis. Además, con el barril de petróleo por encima de 100 dólares, siempre le será fácil al gobierno iraní sortear el régimen de sanciones, como ocurriera con la anterior experiencia iraquí durante los años del programa «petróleo por alimentos».

Un segundo problema de difícil solución cuando se trata de imponer sanciones, se refiere a la necesidad de lograr el consentimiento de la comunidad internacional. Aunque algunos líderes europeos han manifestado reiteradamente que las sanciones económicas constituyen un elemento fundamental de los esfuerzos para conseguir que Teherán pare su proceso de construcción de instalaciones nucleares susceptibles de enriquecer uranio, pocos dudan que existen determinadas «líneas rojas» en cuanto a la voluntad internacional. La unión Europea con sus 27 estados es el mayor socio comercial de Irán (el 27,8% del comercio iraní se desarrolló en 2006 con la UE), mientras que Rusia ha firmado en los últimos tiempos

acuerdos comerciales muy importantes con Irán, incluyendo la construcción de la primera planta nuclear en Busher. En lo que respecta a China, las sanciones no han constituido un obstáculo para la firma de nuevos acuerdos de suministro gasístico y petrolífero entre ambos países.

Puede, por tanto, afirmarse que la realidad económica limita el alcance preciso de las propuestas de nuevas sanciones. Las declaraciones contradictorias al respecto de algunos líderes europeos (15) reflejan un sentimiento de escepticismo ampliamente extendido por el continente europeo en cuanto a las intenciones norteamericanas y, contrario a iniciar acciones que pudieran contribuir a una escalada de la crisis. A ello hay que añadir las sensibilidades rusas y chinas reacias a adoptar lo que perciben como una política «seguidista de la visión unilateral norteamericana», decantándose por mantener la crisis dentro de los márgenes diplomáticos (16). De hecho, estos dos países son los más beligerantes, aunque por motivos distintos, en cuanto a la oposición a nuevas sanciones. Así, Rusia habría encontrado en la crisis iraní un buen motivo para extender al campo energético la controversia que actualmente mantiene con los Estados Unidos en temas como la defensa antimisiles, o Kosovo. Por su parte China, cuya economía necesita los recursos iraníes para desarrollarse, estaría absolutamente en contra de un proceso progresivo de sanciones que pudiera derivar en caos económico en la sensible región del Oriente Medio (17). De hecho, este país es el que más firmemente se ha opuesto a la posibilidad de imponer una prohibición completa o simplemente restricciones a las importaciones de gasolina por parte de Irán, precisamente el verdadero cuello de botella de la economía iraní.

Resulta interesante contemplar como Irán, cuarto productor mundial de petróleo, necesita importar gasolina y derivados, consecuencia del lamentable estado en el que se encuentran sus instalaciones de refino. No resulta, por tanto, exagerado afirmar que cualquier actuación sobre este punto crítico del sistema productivo iraní que restringiera las importaciones, estrangularía su economía y produciría un impacto directo e inmediato sobre sus autoridades políticas. El problema es que lo produciría también sobre

---

(15) Así mientras el Presidente francés Sarkozy considera necesario imponer sanciones adicionales «incluso sin el apoyo de Rusia y China», la canciller alemana Merkel, se muestra más partidaria de emplear los «métodos diplomáticos».

(16) Véase revista TIME de 26 de noviembre de 2006.

(17) En el mes de diciembre la petrolera china SINOPEC, la segunda más grande del país, firmó con los iraníes un contrato valorado en 2000 millones de dólares para explotar el yacimiento Yadavarán, situado en la provincia de Juzestán cuyas reservas se han estimado en unos 18.300 millones de barriles.

la población iraní, a la que la comunidad internacional trata de evitar los efectos más perversos del régimen de sanciones. Por ello resulta dudoso que se pueda acordar un consenso suficiente sobre este punto.

A la dificultad en cuanto al consenso, hay que añadir la reacción producida por la Nueva Estimación de Inteligencia norteamericana (NIE) de noviembre de 2007 (18) en la que se afirma «con gran confianza» que Irán paró su programa nuclear en 2003 cuando éste fue hecho público, y que no lo ha reanudado desde entonces. Al mismo tiempo, el informe estima que la fecha más temprana para que pudiera fabricar un arma nuclear no sería en ningún caso antes de final de 2009, si bien reconoce que esta posibilidad «es muy remota». El informe, que aúna las conclusiones de 16 agencias de inteligencia estadounidenses, ha entrado como un elefante en una cacharrería, en medio de una campaña presidencial, en la que se debate la posibilidad de lanzar un ataque preventivo contra Irán antes de que consiga hacerse con armamento nuclear. Al reducir extraordinariamente la posible amenaza nuclear iraní, los servicios de inteligencia han asestado un serio golpe a aquellos que propugnan la destrucción por medios militares de las instalaciones nucleares iraníes. Al mismo tiempo, se ha reforzado la posición de los partidarios de las sanciones, dado que éstas, como elemento de disuasión, estarían siendo efectivas.

En opinión de los autores del informe, el presidente Ahmadineyad «guiado por un cálculo de coste-beneficio y no por las prisas hacia el arma atómica», estaría utilizando la crisis nuclear para fortalecer su propia base electoral, lo que resulta especialmente importante tras los malos resultados en las elecciones locales de 2006. Al mismo tiempo, buscaría contrarrestar el creciente malestar por la difícil situación económica del país apelando al nacionalismo energético y al orgullo tecnológico de sus compatriotas, en un Irán en el que el derecho a tener un programa nuclear civil forma parte del consenso partidista (19).

En cualquier caso, sea cierto o no su contenido, este informe debe ser tomado con grandes cautelas habida cuenta de los precedentes tan poco brillantes en las estimaciones de las agencias de inteligencia norteamericanas sobre la región. En estas circunstancias, cobra una mayor importancia las propuestas del director de la AIEA de permitir el enriquecimiento limitado de uranio pero bajo estricta supervisión de la Agencia, propuesta que,

---

(18) Véase NIE *Iran: Nuclear Intentions and Capabilities*. [www.dni.gov/press\\_releases/20071203\\_release.pdf](http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf) en

(19) Véase Ray Takeyh. *Time for Detente with Iran*. FOREIGN AFFAIRS. March/April 2007.

hasta la fecha, ha sido repetidamente rechazada por las autoridades norteamericanas. No obstante, debe considerarse como un factor positivo el hecho de que los Estados Unidos sigan manifestando públicamente que su opción preferida sigue siendo la diplomática, aunque no excluyan ninguna otra alternativa para impedir a Irán desarrollar armas nucleares.

## ¿AVANCES EN IRAQ?

El 10 de enero de 2007, el Presidente norteamericano George Bush anunciaba en su discurso sobre el estado de la nación, un importante cambio en su estrategia política y militar en Iraq. Con el sugerente enunciado de «nuevo camino hacia adelante», el presidente afirmaba que «América debía cambiar su estrategia para ayudar a los iraquíes a desarrollar su campaña de acabar con la violencia sectaria y devolver la seguridad a la población de Bagdad» (20). Este nuevo enfoque exigía el despliegue adicional de 20.000 soldados, la famosa «Surge», a partir del mes de febrero, los cuales debían estar completamente operativos para el mes de julio. Se rechazaba con esta medida, las conclusiones del denominado «Informe Baker», considerado por muchos como la única estrategia de salida posible para los Estados Unidos en Iraq.

El retiro antes de tiempo del general John Abizaid como Jefe del Mando Central norteamericano y la sustitución del General George Casey por el General David Petraeus como Comandante en Jefe de las fuerzas norteamericanas en Iraq, vinieron a reforzar este cambio conceptual en la definición de la estrategia contrainsurgente de los Estados Unidos. Si Abizaid y Casey habían defendido que la presencia militar norteamericana sobre el terreno, producía más resistencia de la que era capaz de neutralizar y se mostraban partidarios de transferir tan rápidamente como ello fuera posible, las operaciones de combate a las unidades iraquíes, Petraeus, por el contrario, se propuso recuperar la idea clásica de que, si se empleaban tácticas convencionales de lucha contraguerrilla, las fuerzas norteamericanas todavía tenían la oportunidad de ganar al menos el tiempo necesario para que las distintas fuerzas iraquíes, pudiesen alcanzar acuerdos duraderos más allá de sus diferencias políticas.

De esta manera, y siguiendo esta concepción operativa, se decidió que la mayor parte de las nuevas tropas –5 Brigadas de combate– fueran

---

(20) Véase *The New Way Forward in Iraq*. [www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070110-7.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070110-7.html).

desplegadas en la ciudad de Bagdad y empeñadas en dos difíciles operaciones militares, sobre cuyos resultados existían fuertes dudas. Sin embargo, y para sorpresas de casi todos, estas operaciones, denominadas Fardh al-Qanon (también llamada Operación Ley y Orden, o Plan de Seguridad para Bagdad) y operación Phantom Thunder dirigida contra los grupos terroristas y los elementos más extremistas tanto en Bagdad como en el resto del país, obtuvieron un éxito muy superior al esperado.

El plan de operaciones se basaba en la llamada «doctrina Petraeus» desarrollada durante su estancia en el Centro de Armas Combinadas de Fort Leavenworth y cuya diferencia fundamental con las anteriores radicaba en la forma de desplegar las fuerzas. En vez de acuartelar las tropas en cinco grandes bases militares, desde donde salían a patrullar en columnas motorizadas y a donde volvían una vez terminados sus recorridos, se trataba ahora de lograr objetivos claramente identificados. El primero consistía en eliminar los elementos insurgentes sunitas y milicias chiítas, actuando sucesivamente en cada uno de los nueve barrios, o «Distritos de Seguridad» en que se dividió la capital. Una vez limpiada una determinada zona, era imprescindible mantener la presencia continua de fuerzas norteamericanas sobre el terreno reforzada con fuerzas iraquíes, por medio del establecimiento de puestos militares enlazados entre sí. De esta manera, se buscaba crear una red tupida de seguridad impenetrable a las reacciones enemigas. La tercera fase comenzaba una vez conseguida una seguridad completa en un barrio determinado, en cuyo momento la responsabilidad de la seguridad se transfería a las fuerzas iraquíes, con lo que los norteamericanos quedaban liberados para empeñarse en el siguiente barrio, pero manteniendo una capacidad suficiente de reacción para volver a la zona transferida si la situación de seguridad se deterioraba.

Para el mes de noviembre, resultaba evidente el éxito de este plan, lo que se tradujo en una disminución notable de la violencia sectaria (21). Si en los momentos iniciales de la operación a mediados del mes de febrero, menos del 20% de la superficie de Bagdad estaba bajo el control de la Coalición, para agosto este porcentaje había aumentado hasta el 40%. Este mes puede considerarse un verdadero punto de inflexión en la lucha anti-insurgente, si se tienen en cuenta dos acontecimientos trascendentales. Por una lado, la decisión de cese del fuego por parte de la milicia chiíta denominada Ejército del Mahdi y, por otro, el cambio de bando de

---

(21) El propio Primer Ministro iraquí Nouri al-Maliki reconocía que «*la disminución de la violencia en la capital es un signo de la disminución del derramamiento de sangre sectario*».

una gran cantidad de combatientes sunitas que, hartos de las atrocidades cometidas en sus áreas de influencia por los terroristas de Al Qaeda, optaron por una alianza de circunstancias con las fuerzas de la Coalición. De esta manera, y con un coste material y humano muy elevado (22), para el mes de noviembre el número de ataques se había reducido en un 55% y el número de muertos encontrado en las calles de Bagdad había pasado de 30 a 6. Ante estas cifras tan optimistas, el 23 de noviembre se decidía el fin de la operación.

Ahora bien, los datos positivos de las estadísticas oficiales no quieren decir que el éxito pueda considerarse completo. A pesar de los logros obtenidos, una parte del sur de la ciudad todavía estaba en diciembre en manos de Al Qaeda. Por su parte, el Ejército del Mahdi mantenía un férreo control del distrito chiíta de Sadr City. De esta manera, el fin de la operación no ha supuesto el fin de la insurgencia, sino tan solo una disminución de la misma (23). Puede incluso apreciarse que, en los últimos meses, se ha visto un recrudecimiento de los ataques extremistas en las regiones situadas al norte de Bagdad, donde los combatientes de Al Qaeda estarían haciendo grandes esfuerzos para establecer nuevos santuarios y reagrupar a sus fuerzas con vistas a continuar sus ataques.

Tampoco hay que olvidar que lo que se está vendiendo como un gran éxito de la estrategia del «Surge», la disminución de las terribles carnicerías en Bagdad y otras ciudades, realmente refleja el triunfo de la «estrategia de limpieza étnica» practicada por los distintos grupos. Áreas urbanas que anteriormente eran de composición mixta de sunitas y chiítas, en Bagdad, Mosul, Basora o Kirkuk, cada vez se asemejan más a reductos de una u otra etnia. Así, la población de Bagdad era casi un 70% sunita antes de la guerra; actualmente las cifras han dado la vuelta siendo los chiítas quienes componen el 70% de la población, mientras que los sunitas han quedado reducidos a una cuña urbana en el oeste y algunas pequeñas bolsas cada vez más sitiadas en otras zonas. Igualmente hay que decir que, de la anteriormente próspera comunidad cristiana, ya solo quedan vestigios testimoniales.

---

(22) En total, alrededor de 7.500 civiles murieron durante la operación junto con más de 1.200 insurgentes, casi 100 terroristas suicidas, y más de 860 miembros de la Coalición, incluyendo al menos 321 soldados estadounidenses. Al mismo tiempo, más de 1.000 soldados estadounidenses fueron heridos durante la operación. La intensidad de la lucha durante la operación se refleja en el hecho de que al menos 4 de las víctimas eran generales de la Coalición.

(23) Como prueba el hecho de que un día antes de la finalización oficial de la misma, una bomba estallara en un mercado local matando al menos a 15 personas.

Si bien las fuerzas norteamericanas han tenido éxito a la hora de reclutar miles de insurgentes sunitas para luchar con los yihadistas de Al Qaeda, se ha hecho muy poco por el contrario, para desmovilizar a las milicias chiítas responsables de la mayor parte de las matanzas. Es incluso, previsible que milicias como el Ejército del Mahdi, estén esperando la anunciada reducción de efectivos norteamericanos, para reanudar sus pogromos contra los sunitas. Además, el éxito político que supuso lograr persuadir a varios de los principales jeques de las tribus sunitas de la provincia de Anbar al oeste de Bagdad, para que unieran sus fuerzas con las de la coalición –considerada como la clave de los logros militares en las zonas sunitas–, puede volverse contra los propios norteamericanos, si los sunitas deciden volver las armas que recientemente les han sido entregadas, contra sus compatriotas chiítas. Puede decirse que lo que se está apreciando cada vez más nítidamente desde el año 2007, es un deslizamiento, lento y progresivo, del conflicto en Iraq, desde un conflicto internacional hacia uno interno, no por ello menos violento, de manera que el escenario previsible es que, al final, los iraquíes terminarán luchando los unos contra los otros.

En todo caso, no cabe duda que la mejora en la situación militar ha proporcionado un importante respiro a la administración norteamericana y el suficiente colchón de tiempo para pasar la responsabilidad sobre la decisión final del repliegue de sus fuerzas a la siguiente Presidencia. En este sentido, si bien se insiste en que los Estados Unidos mantendrán su compromiso de «no dejar a los iraquíes en la estacada», se ha comenzado ya a proceder con la tan demandada por la opinión pública, reducción de fuerzas. Así, el 24 de noviembre, se anunciaba con el fin del «Surge» la repatriación desde la provincia de Diyala, donde su presencia ya no se estimaba necesaria, de los primeros 5000 soldados de la 1.<sup>a</sup> División de Caballería. Siguiendo el ejemplo norteamericano, las fuerzas británicas entregaban en diciembre el control de la ciudad y provincia de Basora al ejército iraquí, con lo que sus fuerzas quedarán reducidas a menos de 2000 efectivos para la primavera del 2008 (24).

Para cuando termine la actual Presidencia en enero del 2009, la presencia militar norteamericana se habrá reducido hasta los 100.000 soldados desde los 160.000 que ha llegado a tener en los momentos más álgidos.

---

(24) Se liberan así unos importantes efectivos militares, 2000 de los cuales serán desplegados en el sur de Afganistán a partir de la primavera del 2008. Véase David Loyn. *The new Great Game*. THE NEW STATESMAN. 13 december 2007.

dos del «Surge» en el verano de 2007. No obstante, sea cual sea el ritmo de repatriación, e incluso si se cumplen las previsiones más optimistas, los Estados Unidos tendrán que mantener una fuerza militar considerable en el país durante un periodo prolongado si quieren proteger sus intereses geoestratégicos. Porque, como indicara el General Petraeus «a nadie en uniforme se le ocurre pensar que ha llegado la hora de bailar la danza de la victoria al final del camino» (25).

Uno de los problemas que queda sin resolver es el de la espinosa cuestión kurda. Durante más de 15 años los kurdos del norte de Iraq han alcanzado un grado elevado de autonomía, al que no están dispuestos a renunciar. Desde la 1.<sup>a</sup> Guerra del Golfo, los Estados Unidos les han venido protegiendo de cualquier tipo de ataques, tanto por parte de los árabes de Iraq, como de sus vecinos turcos. Sin embargo, las operaciones militares iniciadas en los primeros meses de 2008 por el ejército turco contra los enclaves del Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK), en la región autónoma conocida como Kurdistán iraquí, están produciendo un peligroso incremento de la tensión en la zona (26). El hecho de que los norteamericanos, muestren una generosa comprensión por los ataques contra las bases del PKK, y se limiten a pedir a Ankara que estos sean lo más cortos y precisos posible, pone de manifiesto la incapacidad de las fuerzas norteamericanas de controlar a una guerrilla del PKK que opera en el interior de Turquía, desde sus santuarios iraquíes.

Esta inacción norteamericana introduce la sospecha de que las operaciones militares turcas, desde luego muy negativas para el crédito internacional de Ankara, no van a limitarse tan solo a la realización de acciones antiterroristas de carácter puntual en el norte de Iraq, sino que realmente buscan servir de tapadera para llevar a cabo una agenda política mucho más ambiciosa, cuyo objetivo final sería el de impedir el control kurdo sobre la región petrolífera de Kirkuk, disputada por Turquía desde su incorporación a Iraq en 1921.

En este contexto, la única forma razonable de prevenir a las fuerzas turcas de cualquier intento de invasión a gran escala que transforme la relativamente tranquila región de Kurdistán en un nuevo escenario de

---

(25) Véase Bobby Ghosh. *Hold the Cheers*, TIME december 24, 2007.

(26) El PKK que desde 1984 mantiene una ofensiva armada en contra del gobierno turco, está considerado como una organización rebelde y terrorista por Ankara, Washington y la Unión Europea. Su demanda de creación de un Estado kurdo en el interior de Turquía, ha producido la muerte de unas 37.000 mil personas.



violencia y caos, pasa por la permanencia prolongada de fuerzas norteamericanas en esta zona, en la forma de una o varias bases. Este compromiso de protección norteamericano, que parece que se logrará en el futuro a tenor de las declaraciones en tal sentido de todos los candidatos norteamericanos en las próximas elecciones, ayudaría a solucionar el problema del control de la ciudad de Kirkuk disputada por kurdos, árabes y turcomanos y cuyo referéndum para decidir su destino, está previsto se realice durante el 2008. De esta manera, los kurdos podrían aceptar la cancelación del referéndum, o bien su suspensión sine die, a cambio de garantías norteamericanas y del propio gobierno central iraquí sobre el mantenimiento de su autonomía, la prevención de los ataques turcos y un mayor control de las explotaciones petrolíferas situadas en suelo kurdo.

Otro problema que tampoco está resuelto, es el del reparto del poder político y el de los mecanismos de colaboración parlamentaria entre chiítas, kurdos y sunitas que impida la fragmentación definitiva del país en territorios tribales en permanente disputa. Desgraciadamente, se está perdiendo un tiempo precioso de calma militar relativa, para lograr un inicio de reconciliación real entre la mayoría chiíta y los grupos sunitas.

Esta fragmentación se ha hecho, también, especialmente acusada entre los chiítas, escindidos en tres grupos principales (27), que han llegado en algunas regiones a una confrontación abierta. El apoyo norteamericano al Partido Dawa y al CSII en su lucha contra el Ejército de Mahdi, hace presagiar lo difícil que será la desmovilización de las milicias chiítas a las que se ha otorgado durante estos años pasados, de facto, una función cuasi-estatal de seguridad. En estos aspectos políticos, nadie duda la influencia decisiva que tiene Irán sobre la mayoría chiíta iraquí y sobre sus responsables políticos. Queda por averiguar si Irán está dispuesto a jugar el papel estabilizador que ha manifestado su Presidente Ahmadineyad en varias ocasiones, o sí, por el contrario, prefiere jugar la baza antiamericana fomentando la insurgencia chiíta y manteniendo a Iraq en el caos. La solución dependerá, probablemente, de cómo evolucionen las conversaciones sobre el programa nuclear iraní y de las propias tensiones políticas internas iraníes.

---

(27) El partido Dawa al que pertenece el actual Primer Ministro Nuri Al-Maliki, el Consejo Supremo Islámico Iraquí (CSII) con estrechos lazos con Irán, y el Ejército del Mahdi del clérigo Muqtada Al-Sadr que cuenta con el mayor número de seguidores.

## **¿ES SIRIA UN FACTOR DE ESTABILIDAD EN ORIENTE MEDIO?**

Siria ha seguido siendo durante el año 2007 uno de los elementos fundamentales del rompecabezas de Oriente Medio, especialmente en lo que se refiere a la estabilidad en el Líbano y al proceso de paz en Palestina. En cuanto al primero, conviene recordar que la situación de crisis entre las autoridades sirias y las libanesas llegó a un punto culminante de tensión tras el asesinato del primer ministro Rafiq Al-Hariri en el año 2005. Este acontecimiento produjo la retirada de las fuerzas de ocupación sirias del territorio libanés tras intensas presiones internacionales y manifestaciones populares multitudinarias. Desde entonces, el régimen sirio de Bashad el Assad, ha venido empleando diversos métodos para conservar su influencia en un país, cuya soberanía sigue considerando que le pertenece.

El primero de estos métodos ha sido el de contribuir a mantener al Líbano en un estado permanente de violencia interna recurriendo, cuando lo ha estimado conveniente, a los asesinatos selectivos, dirigidos contra aquellas autoridades políticas opuestas a la presencia siria (28). El asesinato el 12 de diciembre de 2007 del general François El Hajj, jefe de Operaciones del Ejército, y brazo derecho del candidato a la presidencia, el también general maronita Michel Sleimane Comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, debe interpretarse siguiendo esta lógica violenta, como un acto en el que las autoridades de Damasco intentarían demostrar que ellos siguen siendo «la verdadera fuerza sobre el terreno» (29). Las negociaciones del general Sleimane, hasta hace poco considerado como un amigo de Siria, con la coalición de oposición antisiria del «14 de marzo», habrían molestado profundamente a las autoridades de Damasco y quebrado la confianza de Damasco en los líderes de las Fuerzas Armadas libanesas. Siria no estaría dispuesta a aceptar como Presidente del Líbano a un militar capaz de invertir su creciente infiltración en el cuerpo de oficiales generales libanés.

La voluntad de convertir el Líbano en un escenario de pseudo-guerra civil en la que los asesinatos forman parte de la vida cotidiana de la población, más que una estrategia debe considerarse una táctica, cuya finalidad inmediata sería la de llevar al poder a un presidente sujeto a la vo-

---

(28) Como fue el caso del asesinato del diputado antisirio del parlamento, Antoine Ghamem, que explotó junto a su automóvil en una calle de Beirut en el área cristiana el 21 de septiembre de 2007.

(29) Su éxito en la batalla contra terroristas salafistas de Fatah Al Islam atrincherados en los campos de refugiados palestinos de Nahr el Bared a comienzos de este año, lo habían convertido en un adversario peligroso para los intereses sirios.

luntad de Damasco (30). Se trataría de conseguir una especie de exclusividad sobre los designios y avatares políticos del Líbano pero sin la necesidad de que ello fuera acompañado de un despliegue correspondiente de tropas sobre el terreno. Algunos acontecimientos como los combates provocados por un enigmático grupo terrorista, Fatal-al-Islam, inspirado en Al Qaeda, en el campo de refugiados de Nahr-al-Bared que duraron desde el 19 de mayo al 2 de septiembre del 2007, favorecerían los propósitos sirios de mantener el Líbano en una situación de violencia permanente.

En este sentido, uno de los mayores errores sirios ha consistido, precisamente, en haberse granjeado la enemistad de casi todos sus aliados potenciales en este país. Su principal y único apoyo seguiría siendo Hezbollah, el bastión chiíta en el sur del Líbano. Ahora bien, aunque Hezbollah siga siendo una fuerza militar importante y haya posiblemente, reconstruido sus estructuras operativas tras la guerra con Israel del verano de 2006, la realidad es que, fuera de la comunidad chiíta, su capacidad de influencia es muy limitada. Además, el tiempo ha venido a demostrar que, la que fuera ostensiblemente anunciada como una victoria de Hezbollah, ha terminado por ser mucho más favorable a Israel de lo que inicialmente se había pensado. Sus milicias se encuentran actualmente a más de 12 millas de la frontera, sus cohetes han dejado de caer sobre el territorio de Galilea, y ni siquiera han sido incapaces de impedir el despliegue en el sur de cuatro brigadas del ejército libanés en apoyo de la renovada UNIFIL-2 (31). En estas circunstancias, si bien Hezbollah sigue dominando la vida política en el sur del Líbano, cada vez resulta más claro que no se encuentra actualmente en condiciones de vencer militarmente, si opta por desencadenar una nueva confrontación directa con Israel.

Por otra parte, y como consecuencia colateral de la guerra, la organización chiíta ha pasado a ser percibida por la mayoría de los sunitas, drusos y cristianos libaneses como una especie de quinta columna al servicio de Siria e Irán. Esta situación ha terminado por dañar seriamente las

---

(30) El 24 de noviembre de 2007, el presidente Emile Lahoud abandonó su cargo sin que el parlamento, tras dos meses de negociaciones, fuera capaz en su cuarto intento de elegir un sucesor, a pesar de los llamamientos de los Secretarios Generales de las Naciones Unidas y de la Liga Árabe y de la intermediación de los Ministros de Asuntos Exteriores de España, Francia e Italia.

(31) UNIFIL-2 cuenta con un Cuartel General de entidad División y dos Cuarteles Generales de Sector, Este y Oeste, mandados por España e Italia respectivamente, con cuatro batallones cada uno. Además dispone de una reserva táctica, un componente aéreo de helicópteros, seis unidades de ingenieros y tres hospitales. En total casi 14.000 militares y mil civiles.

relaciones con la población a nivel nacional, arruinado el objetivo por el que Hezbollah había trabajado duramente durante los últimos años, de presentarse como el adalid nacional en la defensa de la soberanía libanesa frente al agresor israelí.

No es de extrañar por tanto que, en el laberinto libanés, sea la cada vez más influyente comunidad sunita, la que más firmemente se opone a cualquier retorno de Siria a la escena política libanesa, dado que ello reforzaría a sus rivales chiítas. De hecho fue, probablemente, el temor sirio al auge de las fuerzas políticas sunitas la que precipitó el asesinato de Hariri en el 2005. Igualmente, fue la reacción mayoritariamente promovida por los sunitas tanto a nivel local, como regional, el principal desencadenante de la salida de las fuerzas sirias del Líbano, al igual que ha sido la diplomacia del primer ministro sunita Fouad Siniora, la que ha permitido el despliegue del ejército libanés en el sur del país, a pesar de la oposición de Hezbollah.

Resulta, por ello, sorprendente que una buena parte de los cristianos maronitas, encabezados por su líder el general Michel Aoun, sigan siendo tan hostiles a cualquier tipo de acuerdo con las fuerzas políticas sunitas a las que continúan acusando de «no ser suficientemente libanesas». Curiosamente otro tanto puede decirse de la minoría drusa cuyo líder Walid Jumblatt, un detractor sistemático de los sirios, ha evitado condenar los atentados más relevantes de los últimos tiempos atribuidos a la intervención de Damasco. Todo ello parece indicar que la política libanesa ha ido cambiando durante el año 2007, de forma que aquellos que eran considerados como enemigos de los sirios hace unos meses, no lo son necesariamente ahora. En estos momentos parece estar conformándose un nuevo escenario en el que las fuerzas políticas sunitas habrían pasado a ser el enemigo a batir por todas las demás.

Un problema añadido a esta complicada situación viene dado por la sistemática oposición siria a la investigación de las Naciones Unidas previa al establecimiento de un tribunal internacional que juzgue el asesinato de Hariri. El hecho de que el Jefe de la Comisión de Investigación internacional –el belga Serge Brammertz– concluyera su informe sin conseguir citar ningún nombre, demuestra las dificultades que está teniendo el proceso. Sin nombres que acusar, el juicio puede terminar en un limbo jurídico. Por ello, no sería de extrañar que, la opción preferida por la comunidad internacional fuera la de seguir el «precedente libio» y contentarse con inculpar a cargos sirios de bajo nivel, exonerando al régimen y a su presidente Assad de una mayor culpabilidad.

Ahora bien, la falta de cooperación siria puede terminar por resultarles contraproducente. No hay que olvidar que fue, precisamente, la intransigencia siria la que motivó que las Naciones Unidas tuvieran que acudir al Capítulo VII de la Carta como fundamento para crear un Tribunal Internacional. La manipulación de este Tribunal por parte de las autoridades de Damasco resulta ahora muy improbable dado que, de intentarlo, el Tribunal podría crear un momentum político que las autoridades sirias no serían capaces de controlar.

En definitiva, lo que queda de la denominada «revolución de los cedros» (32), se encuentra actualmente herida de muerte, en el sentido en que, con sus principales líderes asesinados u obligados a desaparecer de la escena política, la mayoría antisiria compuesta por aquellos libaneses verdaderamente interesados en mantener una independencia libre de intromisiones exteriores, está cada vez más desorientada y dividida. En medio de tal caos, no sería sorprendente que Siria acabara por tener éxito, si la impaciencia, por otra parte un reconocimiento de sus propias limitaciones, no empuja a sus autoridades a cometer nuevos errores.

De lograr Damasco sus designios, un futuro gobierno pro-sirio tendría graves implicaciones para la Fuerza Interina de Naciones Unidas desplegada en el sur del Líbano (UNIFIL) que se vería enfrentada a una nueva realidad, desde el momento en que el nuevo gobierno podría mostrarse incapaz o poco dispuesto a apoyar sus actividades, o garantizar su seguridad. Un escenario en el que Hezbollah pudiera retomar sus actividades con apoyo sirio al sur y al norte del río Litani desafiando la Resolución 1701 del Consejo de Seguridad de NNUU, colocaría a los 7.000 efectivos de las fuerzas internacionales en una situación muy comprometida. El hecho de que el Secretario General de la ONU no publicara las «reglas de enfrentamiento» de estas tropas internacionales hasta principios de octubre de 2006, varios meses después de su despliegue, unido a la indecisión que la Comunidad internacional ha venido mostrando sobre el propio despliegue en la zona y las misiones a desempeñar por las tropas, plantean dudas razonables sobre hasta que punto, las fuerzas de Naciones Unidas y las naciones que aportan tropas, estarían dispuestas a hacer uso de la fuerza para «proteger al personal, las instalaciones y el equipamiento de Naciones Unidas, asegurar la seguridad y libertad de movimiento del personal de la organización y humanitario y la protección de civiles que se encuentren

---

(32) El movimiento de protesta civil que siguió al asesinato del ex-primer ministro Rafic Hariri.

bajo amenaza inminente de violencia física en las zonas de despliegue de la misión de la ONU», tal y como establece su Mandato (33).

Un segundo elemento de lo que podemos denominar el factor sirio, viene dado por su participación en el conflicto con Israel. El 6 de septiembre de 2007, aviones israelíes atacaban unas instalaciones en territorio sirio, que la inteligencia israelí y estadounidense consideraban albergaban parte de un reactor nuclear (34). El ataque confirmaría que Israel está dispuesto a acabar preventivamente con cualquier proyecto nuclear que Damasco pudiera estar desarrollando con apoyo iraní y norcoreano. Es más, con este golpe Israel estaría anticipándose a lo que se consideraría como una especie de «Plan B» en caso de una eventual confrontación militar con Irán: la destrucción de cualquier instalación siria susceptible de albergar un programa nuclear, privaría a Irán de emplear a su aliado como alternativa si se produjese un ataque sobre sus propias instalaciones.

La falta de respuesta militar ante este ataque premeditado israelí, parece confirmar que Siria es mucho más débil de lo que sus autoridades tratan de aparentar. El hecho de que no existiera ninguna condena hacia Israel por su ataque en las Naciones Unidas, demostraría la debilidad de su posición política y revelaría un cierto consentimiento de la comunidad internacional, incluidos los países árabes, hacia la intervención israelí. Si Siria ha estado armando a Hezbollah en el Líbano y a Hamás en Gaza es por que no cuenta con capacidad suficiente para hacer daño militarmente a Israel.

Es en este contexto, en el que puede entenderse la aceptación siria de participar en la reciente Conferencia de Paz celebrada en Annápolis en el estado de Maryland (EEUU). El temor a un completo aislamiento del resto del mundo árabe temeroso del despegue nuclear iraní, puede considerarse el principal motivo que ha contribuido a minar la estrecha alianza estratégica de Siria con Irán. La posibilidad de que el resto de los países árabes e, incluso los propios palestinos, puedan llegar a algún tipo de acuerdo con Israel, hace temer a las autoridades sirias que, si ello se produjese, Israel no tendría ningún incentivo para alcanzar un acuerdo de paz, y mucho menos, si ello supusiera la devolución de los altos del Golán ocupa-

---

(33) La Resolución 1701 aprobada por todos los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU en agosto de 2006 puso fin al enfrentamiento armado entre Hezbollah e Israel. El texto de la resolución establece un incremento de las FFAA internacionales de la FINUL en 15.000 tropas.

(34) Véase *New York Times* del 13 octubre de 2007.

dos desde la Guerra de 1967. No es de extrañar, por ello, que Siria pareciera ahora dispuesta a retomar las conversaciones de paz partiendo del punto en que estas quedaron congeladas en el año 2000. Siria estaría dispuesta a incluso a aceptar que las negociaciones abarcasen sus relaciones con Irán. A cambio deberían contemplar, como contrapartida, los altos del Golán. En definitiva, parece que las autoridades sirias están de acuerdo en retomar el proceso de paz. Ahora bien, lo que habrá que comprobar en los próximos tiempos es, si ello significa igualmente, que están dispuestos a alcanzar una verdadera paz.

### **PALESTINA: ¿EN EL CAMINO DE LA PAZ?**

Durante el año 2007 se han producido cambios importantes en la situación de Palestina que están contribuyendo a cambiar la geopolítica del conflicto. En diciembre del 2006 resurgía en Gaza con gran virulencia, la confrontación entre los radicales de Hamás y las fuerzas de la policía leales al Presidente de la Autoridad Nacional Palestina (ANP), Mahmud Abbas. Entre los días 7 y 15 de junio de 2007 tuvo lugar la denominada «batalla de Gaza», que había estado gestándose desde que Hamás ganó las elecciones legislativas en enero de 2006. Esta batalla se desarrolló por medio de acciones y reacciones de uno y otro bando (35) hasta el triunfo final de Hamás. El 12 de junio de 2007, cientos de militantes de Hamás atacaban las posiciones de sus rivales de Al Fatah después de darles dos horas para que abandonaran las mismas. Al día siguiente caía en su poder el Cuartel General de las Fuerzas de seguridad controladas por Fatah al tiempo que, sistemáticamente, se iban limpiando los edificios colindantes que servían de posición a los francotiradores de Fatah. El día 14 se ocupaba el Cuartel General en Khan Younis, del Servicio Preventivo de Seguridad, armado por los norteamericanos y considerado el principal símbolo de la Autoridad Nacional (36). Esa misma tarde los milicianos de Hamás ocupaban el control fronterizo con Egipto de Rafah, mientras los miembros de la misión de la Unión Europea encargados de supervisar el tráfico fronterizo se re-

---

(35) Así el 10 de junio, militantes de Hamás capturaron a varios miembros de Fatah y arrojaron a uno de ellos, Mohamed Sweirki, un oficial de la guardia de élite presidencial, desde la azotea del edificio más alto de Gaza. Como represalia, militantes de Fatah mataron al imán radical de la mayor mezquita de Gaza Mohamed Al-Rifati, al tiempo que arrojaban a un militante de Hamás desde un edificio de 12 pisos.

(36) Su líder Mohamed Dahlan era considerado un colaborador de los israelíes y era por ello odiado por los islamistas de Gaza.

plegaban por razones de seguridad a la ciudad israelí de Askalón. El día 15 de junio toda la franja de Gaza estaba en manos de los islamistas de Hamás (37).

Las consecuencias políticas de esta lucha fratricida se hicieron sentir de inmediato: el territorio controlado hasta la fecha por la Autoridad Nacional Palestina quedó, de facto, dividido en dos entidades: la franja de Gaza bajo ocupación militar de Hamás y la Ribera Occidental, que seguía gobernado por la Autoridad Nacional Palestina. Ante el temor al contagio islamista, la Comunidad internacional, incluyendo la Unión Europea, los Estados Unidos, e Israel optaron por apoyar al presidente Abbas que se vio obligado a disolver su gobierno y a declarar el estado de emergencia, lo que suponía gobernar por decreto. Durante estas fechas más de 6.000 palestinos tuvieron que huir a Egipto.

Desde el punto de vista religioso, la principal consecuencia fue la imposición de la ley islámica en Gaza y la creación de una rama militar dentro del grupo radical de la Jihadia Salafiya, muy implantado en este territorio, cuya misión sería la de verificar cumplimiento de las normas islamistas. Los cristianos serían uno de los grupos religiosos más perjudicados por este cambio de poder ya que, como declarara el líder de la Jihadia Salafiya, el jeque Abu Saquer, «espero que nuestros vecinos cristianos comprendan que un nuevo gobierno de Hamás significa nuevas reglas. Deben estar dispuestos a aceptar la ley islámica si quieren vivir en paz en Gaza» (38).

Pero la victoria de Hamás también ha tenido importantes repercusiones militares. La primera es que, la ocupación de Gaza, ha proporcionado a Hamás ingentes cantidades de armas ligeras y algunos vehículos blindados que habían sido suministrados por los EEUU, Egipto y Jordán a la ANP. Este fortalecimiento militar no significa, no obstante, que haya monopolizado el uso de la fuerza en Gaza. Todavía quedan fuera de su control casi 400.000 armas en manos de los diversos clanes y grupos paramilitares que luchan contra Israel (39).

---

(37) Según el CICR más de 550 personas resultaron heridas y al menos 118 muertas durante los combates que se produjeron en esa semana.

(38) Esta amenaza se produjo dos días después de la toma de poder por Hamás Y al tiempo que un una iglesia y una escuela cristiana fueran atacadas.

(39) Entre ellos estarían la *Jihad Islámica* muy próxima a Hamás y las *Brigadas de los Mártires de Al Aksa* nominalmente afiliada a la facción principal de Fatah dirigida por Mahmud Abbas.



Pero además, el control de Gaza ha proporcionado a los terroristas de Hamás y de otros grupos afines, una base territorial desde la que continuar sus ataques contra Israel sin la obstrucción de las fuerzas de la ANP, mucho más proclive a someterse a las presiones internacionales para impedir las acciones terroristas que, desde territorio palestino, se lanzan contra Israel. En mayo de 2007, Israel suspendía el alto el fuego que regía hasta la fecha en Gaza, debido a las continuas violaciones de los grupos palestinos y, desde entonces, la fuerza aérea se ha dedicado a golpear las estructuras de Hamás y a eliminar a sus militantes involucrados en acciones terroristas. Por su parte, estos han continuado lanzando centenares de cohetes kassam de fabricación casera, así como proyectiles de mortero, sobre unas 40 localidades vecinas del sur de Israel. Aunque se trata de unas armas primitivas y poco efectivas, su principal efecto es psicológico: se busca lograr que los 190.000 israelíes situados bajo su radio de acción, se sientan con una espada de Damocles colgando permanentemente sobre sus cabezas ante el temor de que alguno de ellos caiga sobre sus casas, sus escuelas o sus lugares de trabajo.

Si bien la presión de estos habitantes al gobierno israelí para que invada Gaza y «acabe con los terroristas» es muy fuerte (40), varias razones se oponen a una medida radical en este sentido. La primera es que el Tsahal, el ejército israelí, aunque impotente para impedir estos ataques, no parece dispuesto a encarar una invasión a gran escala que se cobraría un número imprevisible de víctimas y que, además, no los eliminaría completamente. En segundo lugar, estaría la crisis humanitaria que podría producirse entre el millón y medio de palestinos que habitan los 330 Km. cuadrados de Gaza en caso de enfrentamientos generalizados entre las fuerzas del Tsahal y los milicianos de Hamás, un riesgo que el gobierno israelí no está dispuesto a asumir en unos momentos en los que la opinión pública internacional se encuentra especialmente sensibilizada con la situación de los palestinos. Finalmente, el gobierno de Israel no está dispuesto a perder la importante baza estratégica que le otorga la actual división entre las fuerzas políticas palestinas y que, indudablemente, una invasión de Gaza contribuiría a desdibujar. Una ocupación israelí de Gaza, aunque fuera de carácter temporal, beneficiaría principalmente al Presidente Abbas ya que la destrucción de las estructuras políticas y militares de sus rivales de Hamás y de la Jihad Islámica por las fuerzas israelíes le permitiría recuperar, más pronto que tarde, el control de Gaza, algo que no es capaz de hacer ac-

---

(40) Véase EL PAÍS, 24 de diciembre de 2007

tualmente con sus propias fuerzas. De esta manera Abbas, que es visto por los islamistas como un traidor al servicio de israelíes y norteamericanos, podría recuperar la franja de Gaza con un bajo coste y poder así, resumir su objetivo estratégico de crear un Estado palestino sobre la base de ese territorio junto con Cisjordania donde tiene su sede la ANP.

Ante esta situación, la respuesta del gobierno israelí que ha declarado en repetidas ocasiones que «las fuerzas armadas de su país están en guerra con las milicias palestinas de la franja de Gaza», ha consistido en una intensificación de sus operaciones militares de carácter puntual contra los grupos terroristas que operan desde allí. Siguiendo esta lógica, hay que apreciar que la intensificación de los ataques durante 2007, le ha proporcionado a Israel algunas ventajas tácticas. La primera es la eliminación de numerosos milicianos islamistas, incluido el jefe de la Jihad, Mayad Hara-zin, muerto en un ataque aéreo en diciembre. La segunda es que una mayor sensibilización internacional hacia los ataques de cohetes contra Israel, le ha proporcionado a su gobierno el suficiente espacio político y margen de tiempo para continuar con sus planes de ampliación de los asentamientos judíos en la Cisjordania ocupada, en contra del espíritu de la reciente Conferencia de Paz de Annápolis (41). Finalmente, el gobierno israelí se ha sentido lo suficientemente fuerte como para continuar con su política de asesinatos selectivos, rechazando la propuesta del líder islamista de Gaza, Ismail Haniya, considerado como un moderado entre radicales, de negociar una tregua.

Probablemente, detrás de este no rotundo del Olmert a Haniya y de la eliminación física de los elementos más radicales de Hamás, se encuentre una cierta esperanza de que, en su actual situación de debilidad militar, política y diplomática, Hamás se vea obligada a renunciar a la lucha armada y a reconocer a Israel. Ello resulta, no obstante, altamente improbable si tenemos en cuenta que, a mediados de diciembre, y con motivo del vigésimo aniversario de la fundación de Hamás, más de 300.000 militantes y simpatizantes, junto con su líder Haniya, proclamaran en medio de un mar de banderas verdes del Islam que «nunca reconoceremos al Estado de Israel».

Junto con la toma de Gaza por las milicias de Hamás, el otro acontecimiento que ha tenido una gran relevancia en lo que se refiere al conflicto palestino-israelí en el año 2007, ha sido la mencionada Conferencia de

---

(41) Así el 3 de diciembre, Israel reveló sus planes para ampliar los asentamientos de Maa-lé HaJamisha y Har Jomá, en Cisjordania, con la construcción de 740 nuevos apartamentos.

Paz que tuvo lugar en la ciudad norteamericana de Annapolis el 27 de noviembre de 2007 y que contó con la presencia del primer ministro de Israel Ehud Olmert y del rais de la ANP Mahmud Abbas. La Conferencia se realizó en el marco del proceso de paz y en ella participaron, a su vez, representantes de China, Rusia, Las Naciones Unidas, la Unión Europea y la Liga árabe, además de los cancilleres palestino e israelí, Salam Fallad y Tzipi Livni, respectivamente. Durante la misma, el primer ministro israelí y el mandatario palestino llegaron al compromiso de tratar todas las cuestiones que les separan en una hoja de ruta que debería concluir con un acuerdo definitivo antes de terminar el año 2008. Las cuestiones más complejas para lograr el mismo serían: la creación de un estado palestino, el control de Jerusalén y su status futuro, el retorno de los refugiados palestinos y el futuro de los asentamientos judíos. Por su parte, los estados árabes reclaman la retirada israelí de los territorios ocupados en 1967.

Una consecuencia de Annápolis tuvo lugar el 17 de diciembre en París en la Conferencia de donantes, a la que asistieron 87 países y organizaciones internacionales, que prometieron unos 5.150 millones de dólares para los próximos tres años en ayuda a los palestinos. El objetivo de estos fondos considerados como el esfuerzo recaudatorio más ambicioso en más de una década, deberá estar orientado a ayudar a los palestinos a crear su propio Estado seguro, viable y pacífico, y a promocionar nuevas conversaciones de paz con Israel.

Aunque sus logros pueden definirse como todavía muy limitados, la perspectiva de que las conversaciones continúen en el futuro, han hecho renacer las esperanzas en el proceso de paz y ha devuelto la cuestión palestina al centro de las preocupaciones internacionales, tras más de siete años de estancamiento. Para la ANP, Annapolis ha supuesto un éxito importante al permitir romper el aislamiento internacional al que estaba sometida. El triunfo de la lógica de las negociaciones sobre la lógica del enfrentamiento, ha eliminado el argumento israelí de que las conversaciones no eran posibles porque no existía un interlocutor palestino con quien poder hablar, al tiempo que ha reforzado el campo de los moderados. Al mismo tiempo, los palestinos se preguntan si la administración norteamericana mantendrá su compromiso de retomar el proceso marcado por la célebre Hoja de Ruta que contempla la creación de un estado palestino basado en el principio de reparto del territorio con Israel.

Para el gobierno israelí, la cuestión que queda después de Annápolis, es la de determinar si los regímenes árabes, incluido Siria, están dispues-

tos a aceptar un proceso de paz que permita a Israel, mantener la mayor parte de las ventajas obtenidas en décadas de guerras victoriosas y que no están contempladas en la Resolución 181, aprobada por el Consejo de Seguridad el 29 de noviembre de 1947. Para unos y otros se trata de averiguar, hasta que punto el objetivo de esta cumbre va más allá de mostrar simplemente la existencia de un frente árabe-israelí común promovido por los Estados Unidos, frente a Irán. En todo caso, cuestiones tan importante como el futuro de los asentamientos judíos, el retorno de los refugiados, el trazado de las fronteras y, sobre todo, el estatuto final de Jerusalén siguen siendo hoy, como anteriormente, cuestiones muy controvertidas sobre las que no existe todavía, ninguna perspectiva de acuerdo.

## **CONCLUSIONES**

Podemos concluir este trabajo tal y como comenzamos afirmando que Oriente Medio ha sido durante el año 2007 y, muy probablemente, seguirá siendo durante 2008, la región más conflictiva del mundo.

De este modo, en Afganistán se ha producido un cierto deterioro de la situación de seguridad, sin llegar a los niveles catastrofistas que algunos analistas auguraban a comienzos del año. Aun así, se han conseguido algunos éxitos en el campo de las operaciones militares y avances moderados en las áreas de la reconstrucción y la estabilidad. Por ello, 2008 debería ser un año de consolidación del esfuerzo militar, conservando la iniciativa en las operaciones y, siguiendo la experiencia iraquí, reforzando la capacidad de mantener el terreno una vez expulsados los talibanes de las áreas que ocupan. Ello exigirá probablemente enviar más tropas de combate y levantar las restricciones sobre las zonas y las circunstancias en las que las fuerzas de la Alianza deben estar dispuestas a actuar, incluyendo los obstáculos para el despliegue en las conflictivas provincias del sur, precisamente los lugares donde se están llevando a cabo los combates más intensos. Este esfuerzo militar debería estar integrado con un esfuerzo civil más comprometido en los aspectos de lucha contra el narcotráfico y en cuanto a la gobernabilidad del país. De esta manera, se reconocería que seguridad y desarrollo son dos caras de la misma moneda y que la una no puede existir sin la otra. En definitiva, en Afganistán resulta imprescindible mantener el compromiso de la comunidad internacional, así como lograr una mayor coherencia estratégica en cuanto a los objetivos y los medios, y un mayor esfuerzo en la erradicación del cultivo del opio y en la lucha contra la pobreza y por el desarrollo, si se quiere impedir que

Afganistán se vea condenado a un futuro inevitable de caos, inestabilidad y pobreza.

En Irán, la única estrategia realista posible en estos momentos sigue siendo la de mantener la presión diplomática y ampliar el régimen de sanciones en aquellas medidas que pueda ser asumidas por las potencias que se sientan en el Consejo de Seguridad, en la esperanza de que las mismas sean suficientes para incitar a las autoridades iraníes a aceptar los requerimientos de la AIEA. Al mismo tiempo, debería dejar de alimentarse el nacionalismo agresivo del presidente iraní, para que este no pueda ser utilizado como catalizador para garantizar su supervivencia política. No hay que olvidar que, los mejores aliados con que cuentan los estadounidenses y los europeos para aislar a Irán, son los propios iraníes. Ahora bien, si estas medidas no resultan suficientes e Irán continúa con la instalación de centrifugadores de uranio en su planta de Natanz susceptibles de ser empleados en la producción de armas nucleares, el interrogante que se plantea y que tendrá que ser respondido por la comunidad internacional en los próximos meses será el de que hacer entonces.

En cuanto a Iraq, puede decirse que la «Surge» ha sido el acontecimiento fundamental durante 2007. Desde el punto de vista militar la situación ha mejorado, aunque todavía es demasiado pronto para determinar si la decisión de aumentar temporalmente el número de soldados, debe considerarse como el punto definitivo de inflexión en cuanto al cambio de la situación, o si este cambio se debe simplemente a la suerte. El hecho de que ninguno de los candidatos a la futura Presidencia de los Estados Unidos haya aceptado comprometerse a repatriar completamente las tropas antes del 2013, indica el acierto de esta medida y parece anticipar una creciente voluntad norteamericana de permanecer en el país, incluso cuando los niveles de violencia adquieran unos valores tolerables. Lo que está todavía por responder es sí al final, cuando se vayan, los norteamericanos habrán sido capaces de dejar detrás un Iraq unido, federal y democrático. En todo caso, durante 2008 podremos comprobar si Iraq se encamina hacia la fragmentación definitiva o si, por el contrario, chiítas, kurdos y sunitas serán capaces de mantener el país unido y de ponerse de acuerdo sobre el grado de autonomía de las provincias.

En lo que respecta a Siria, es muy posible que, la actual situación de incertidumbre que existe en el Líbano termine por llevar a las potencias internacionales y a los propios países árabes a cuestionarse si la mejor solución no sería la de volver a poner este país bajo control sirio. El escena-

rio más realista pasaría entonces porque Siria tratase de aprovechar la división que reina en el seno de la sociedad libanesa, para intentar retornar al Líbano en el año 2008. Igualmente, Siria parece ahora dispuesta a retomar las conversaciones de paz con Israel partiendo del punto en que estas quedaron congeladas en el año 2000. Estas negociaciones incluirían el alcance de sus relaciones con Irán, teniendo como contrapartida, los altos del Golán. En definitiva, parece que las autoridades sirias están de acuerdo en retomar el proceso de paz, aunque habrá que comprobar en los próximos meses, si ello significa que están, igualmente dispuestos, a alcanzar la paz.

Finalmente, en lo que respecta al conflicto palestino-israelí, será difícil creer que el proceso lanzado en Annápolis pueda cambiar radicalmente la situación existente en 2007. Delante quedan asuntos tan complicados como la fijación de las fronteras del futuro estado palestino en Cisjordania y en la franja de Gaza, y el espinoso problema de establecer a quien compete la soberanía política de Jerusalén, donde los palestinos aspiran a establecer su capital. Asimismo, israelíes y palestinos deberán negociar el futuro de los asentamientos judíos de Cisjordania y en las tierras de Jerusalén que Israel se anexó tras la guerra de 1967, el destino de los más de cuatro millones de refugiados palestinos de la guerra de 1948, las necesarias garantías de seguridad y el reparto de los escasos recursos hídricos entre los dos estados. Ahora bien, si se contempla desde una perspectiva histórica, el mero hecho de que israelíes y palestinos hayan aceptado retomar las conversaciones, partiendo de la aceptación de la existencia de un estado palestino los primeros, y del derecho a la existencia del estado de Israel sobre unas fronteras seguras los segundos, ya supone un avance considerable sobre la situación de estancamiento en que se encontraba desde hace siete años. En cualquier caso, serán las cuestiones internas palestinas e israelíes y la voluntad de compromiso norteamericana las que determinarán si es posible o no, conseguir avances significativos en un periodo de plazo razonable.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **EL MAGREB: VIEJOS DILEMAS Y NUEVOS DESAFÍOS**

---

---

## EL MAGREB: VIEJOS DILEMAS Y NUEVOS DESAFÍOS

FIDEL SENDAGORTA

---

---

### INTRODUCCIÓN

Un análisis de conjunto de la situación en el Magreb muestra la permanencia de ciertas dinámicas presentes en las últimas décadas en los países de la región. En primer lugar, la pervivencia de los diferentes regímenes que, sin embargo, buscan la manera de renovar y aumentar su legitimidad por diversas vías: la liberalización política y el reconocimiento de un cierto pluralismo en algunos casos, el énfasis en las mejoras económicas y el aumento del nivel de vida, en otros y los gestos públicos de fervor religioso, en casi todos ellos. En segundo lugar, la rivalidad entre Argelia y Marruecos como dato clave para entender buena parte de la evolución en las relaciones entre los países de la zona, con el contencioso del Sahara Occidental en el centro de esta competencia. En tercer lugar, la falta de un crecimiento económico suficiente como para crear el empleo necesario para absorber los millones de jóvenes nacidos hace dos décadas en el punto álgido del aumento de la natalidad en estos países, que desde entonces ha tendido a disminuir.

A estos factores de origen local hay que sumar las dinámicas creadas por nuevas fuerzas procedentes de la globalización. En primer lugar, el fuerte aumento de los precios de los hidrocarburos y el ascenso de la seguridad energética a los primeros puestos de la agenda internacional, han tenido efectos de gran calado para la región. Por una parte ésta se ha convertido en objeto de creciente interés para otros actores internacionales, que buscan diversificar sus fuentes de abastecimiento y asegurar su suministro. Por otra parte, ha quebrado la evolución hacia una mayor liberalización hacia la inversión extranjera –iniciada en años pasados en Argelia– en favor de posiciones favorables a un mayor control estatal. En segundo lugar, ha aumen-



tado el interés internacional por las oportunidades que pueden abrirse en la región a la inversión extranjera, no sólo en el sector de la energía sino también en otras áreas. Esta mayor atención ha procedido antes de los países del Golfo, China y Estados Unidos que de las empresas europeas que, en términos relativos, han mostrado una menor confianza en el potencial de la región. En tercer lugar, la afiliación del Grupo Socialista para la Predicación y el Combate (GSPC) argelino a Al-Qaeda no sólo ha motivado un recrudecimiento del terrorismo en la región sino que además éste se ha vinculado con los objetivos globales del yihadismo internacional. En cuarto lugar, el giro discreto pero cada vez más evidente producido en la política exterior norteamericana en los últimos dos años ha tenido como consecuencia una clara disminución en la presión a favor de una evolución democrática acelerada en el mundo árabe y, por lo tanto, también en el Magreb. En quinto lugar, los países de la región, originarios de gran parte de la inmigración hacia Europa, se han convertido también en países de tránsito de los flujos migratorios procedentes del África Subsahariana, lo que a su vez ha favorecido el comienzo de una cooperación tripartita con la Unión Europea.

En definitiva, este trabajo tratará de analizar el juego conjunto de estos factores locales con un mayor grado de permanencia y las nuevas tendencias procedentes de la progresiva inserción de la región en el sistema de la globalización.

## **LOS LÍMITES DE LA LIBERALIZACIÓN POLÍTICA**

En el año 2007 la actualidad política en tres de los cinco Estados del Magreb estuvo dominada por la celebración de elecciones legislativas, en el caso de Argelia y Marruecos, y presidenciales en lo que respecta a Mauritania.

Tanto en el caso argelino como en el marroquí las bajas tasas de participación han caracterizado los procesos electorales respectivos: un 35% en Argelia (la más baja registrada en unas elecciones desde 1982) y un 37% en Marruecos. En ambos casos la amplitud de la abstención revela el desinterés y escepticismo del electorado, y especialmente del más joven, sobre la capacidad real de influir en el rumbo político del país a través del voto, ante la evidencia del escaso poder asumido por las instancias parlamentarias en los dos países.

Más allá de esta similitud entre ambas convocatorias electorales no es posible identificar rasgos comunes en los procesos políticos respectivos y se impone un análisis caso por caso.

En Marruecos los comicios del 7 de septiembre se desarrollaron con un grado de transparencia apreciable en relación con anteriores convocatorias. Así lo constataron los 52 observadores internacionales que acudieron por primera vez a unas elecciones en este país.

En cuanto a los resultados, la coalición de Gobierno formada por Istiqlal, Concentración Nacional de Independientes (RNI), Unión Socialista de Fuerzas Populares (USFP) y Partido de Progreso y Socialismo (PPS), obtiene una mayoría relativa de 146 escaños sobre 325 y cuenta con el refuerzo del grupo parlamentario de independientes impulsado por El Himma, muy próximo a Palacio. El Rey nombró Primer Ministro a Abbas el Fassi, líder del Istiqlal, el partido con más escaños en el nuevo Parlamento, en un gesto destinado a reforzar la legitimidad de los partidos, resentidos porque en la anterior legislatura se hubiera elegido a un independiente. El Movimiento Popular pasa a la oposición junto con la Unión constitucional y el islamista Partido de Justicia y Desarrollo (PJD), cuyos resultados quedan por debajo de las expectativas suscitadas en los meses precedentes basados en ciertas encuestas que le daban la victoria en escaños. Aún así es el partido que ha obtenido un mayor número de votos y constituye por tanto la principal fuerza en la oposición. Conviene por tanto detenerse en este punto y trazar una panorámica de los partidos y movimientos islamistas en Marruecos.

En cuanto al Partido Justicia y Desarrollo, sus influencias ideológicas se sitúan en la órbita de los Hermanos Musulmanes, bien directamente en los fundadores de este movimiento, o de manera más próxima en el partido Nahda de Túnez, uno de los primeros partidos islamistas en aceptar el marco democrático. Su discurso político está centrado en la democratización del país, la lucha contra la corrupción y la moralización de usos y costumbres (el vestido, la separación de sexos en las playas, restricciones al uso del alcohol, etc.). Algunos miembros del equipo económico del PJD tienen un discurso modernizador en este campo que no rehuye las exigencias y las oportunidades que plantea la globalización. Sin embargo la promoción del turismo como uno de los sectores con mayor potencial del país entra en contradicción con esa doctrina moralizadora a la que se viene de hacer referencia.

En política exterior, destaca la crítica a la ocupación israelí en Palestina y la presencia norteamericana en Iraq. Sin embargo hay una política de apertura hacia el exterior y en especial hacia aquellos países occidentales que constituyen los principales socios de Marruecos: Francia, España y

Estados Unidos. Sus objetivos son darse a conocer internacionalmente proyectando una imagen moderada que impida toda confusión con el islamismo radical. Otro objetivo de esta presencia exterior es cultivar a las colonias de inmigrantes marroquíes en el exterior que suman más de tres millones de personas.

El PJD, con 47 escaños en la Cámara de Representantes constituye, como se ha dicho, la principal fuerza opositora. Además, preside 16 ayuntamientos y cuenta con representantes en Consejos regionales, provinciales y municipales.

El PJD cuenta con una asociación gemela que es el Movimiento Unidad y Reforma (MUR). El MUR, que dispone de un órgano de prensa en árabe, el diario Attajdid, se reparte papeles con el partido. Mientras uno actúa en el ámbito propiamente político, el MUR se centra en el terreno de la predicación y muestra una gran beligerancia en cuestiones de moral y buenas costumbres.

A diferencia del PJD, Justicia y Caridad es un movimiento religioso y social que, si bien tiene también una clara dimensión política, nunca ha solicitado su inscripción como partido político. Cuenta con una amplia implantación en las grandes ciudades y se estructura alrededor de unas 700 asociaciones que cubren ámbitos tan variados como el asistencial, educativo, deportivo, universitario, cultural y político. Su fundador, el jeque Yassin, es un antiguo profesor de instituto que perteneció a la cofradía sufi de Abou Chichia hasta su salida en 1972. Sin embargo el sufismo ha seguido siendo una referencia espiritual en este movimiento junto con otras influencias ideológicas como la doctrina de Jomeini y la revolución iraní. Aunque el movimiento ha rechazado siempre la violencia, su no reconocimiento del Rey como Comendador de los Creyentes le ha ganado la hostilidad del régimen cuya actitud ha combinado la represión con la tolerancia vigilante.

En cuanto a la posición de este movimiento respecto a la democracia, Yassin ha pasado de considerarla a principios de los 80 como una herejía concebida en Occidente, defendiendo el establecimiento de una sociedad islámica a través de la revolución, a reconocer en su último libro la importancia de la democracia como un procedimiento para gestionar los conflictos sociales. En este sentido señala los instrumentos de la democracia que los musulmanes pueden utilizar sin temor a ir en contra de la fe: las urnas, la separación de poderes, la libertad de expresión y el pluralismo. Sin embargo, señala que en un régimen islámico solo podrán ejercer el

poder aquellos «que tengan las virtudes esenciales de un verdadero musulmán».

Aunque la apertura internacional de Justicia y Caridad es mucho más limitada que la del PJD, Nadia Yassin, hija del jeque y portavoz oficiosa del movimiento, es una invitada frecuente en el circuito universitario europeo y norteamericano y su procesamiento, por injurias a la monarquía, fue criticado por el propio Departamento de Estado.

En Argelia, las elecciones legislativas de mayo del 2007 han ocasionado cambios en el peso relativo de los partidos tanto en la coalición de Gobierno como en la oposición. En la llamada mayoría presidencial destacan los malos resultados del FLN, que pierde 63 escaños, pasando de tener 199 a 136 diputados. Por el contrario sus socios han mejorado posiciones, aumentando el RND (laico), 15 escaños hasta alcanzar 62 mientras que el MSP (islamista moderado) obtenía 13 diputados más para completar un total de 51. En la oposición mejoraron sus resultados el Partido del Trabajo (26 diputados, 5 más que en los anteriores comicios), el reagrupamiento por la Cultura y la Democracia de Saïd Sadi (19 diputados frente a ninguno en las elecciones del 2002 en las que no participó), y el Frente Nacional Argelino (15 escaños con un incremento de 7 frente a las anteriores elecciones). En cambio el MRN o Islah, partido islamista moderado, sufre un descalabro al perder 40 diputados de 43 que había obtenido en el 2002. Por su parte, el tercer partido islamista en la legalidad, el Nahda, sube de 1 a 5 escaños.

El efecto final ha sido un retroceso marcado del número de escaños atribuible a partidos islamistas, tanto en la coalición de Gobierno como en la oposición, que pierden 23 diputados entre los tres partidos. Aun así lo más significativo en relación con ese sector político ha sido la voluntad del Presidente Buteflika de pasar página respecto a la tragedia nacional vivida en los años 90 que se saldó con 150.000 víctimas mortales y 6.000 desaparecidos, como consecuencia de los enfrentamientos entre las fuerzas de Seguridad y las guerrillas islamistas. En su segundo mandato, que vence en el 2009, Buteflika ha querido impulsar la normalización mediante la aprobación de la «Carta por la paz y la reconciliación nacional» aprobada en referéndum y una política de inclusión del islamismo moderado que, sin llegar a la legalización del FIS, si ha propiciado la participación de los partidos políticos islamistas antes mencionados, e incluso la elección como Primer Ministro de Abdelazir Beljaldem, procedente del ala más cercana al Islam político dentro del FLN.

En cuanto al marco ideológico en el que se mueven los partidos islamistas legalizados –MSP, Islah y Nahda–, todos ellos aceptan la Constitución y se declaran partidarios de la democracia. Aunque persiste la ambigüedad sobre lo que llegarían a hacer si un día contaran con una mayoría electoral, por el momento todos ellos han revisado su idea de Estado islámico y la imposición de la sharía desde el poder. De acuerdo con su doctrina reciente, el Estado debe funcionar aplicando un marco de principios islámicos pero éste está sujeto a la interpretación y por tanto a la adaptación a las circunstancias sobrevenidas. Aceptan también el pluralismo y la libertad religiosa aunque se mantienen inamovibles en el castigo de la apostasía.

Tanto en Marruecos como en Argelia el esfuerzo que los regímenes han hecho para incorporar a los islamistas moderados en el sistema político se ha visto correspondido por una evolución doctrinal de éstos más proclive a aceptar las reglas del juego y a distanciarse de su anterior perfil anti-sistema. Sin embargo persisten en esta evolución ideológica lo que el Carnegie Endowment denomina «zonas grises», es decir que la ambigüedad sigue marcando las posiciones sobre ciertas cuestiones fundamentales para la gobernabilidad como la aplicación de la ley islámica, el pluralismo político, los derechos civiles, la condición de la mujer o las minorías religiosas.

En todo caso en éstos como en otros países árabes la cuestión de la apertura política se encuentra indisolublemente unida a la participación de los partidos islamistas. Su inclusión, aunque sea limitada, responde a la necesidad de los regímenes de aumentar su legitimidad ensanchando su base de apoyo social. En el caso de Argelia hemos visto como esta operación se hacía en el contexto de la necesidad de cerrar heridas y superar un capítulo oscuro de su enfrentamiento civil. En Marruecos el régimen quiere repetir con los islamistas la estrategia de cooptación que logró la inclusión de la izquierda en el marco político existente.

Sin embargo, las medidas liberalizadoras emprendidas, ya sea para aceptar una oposición más articulada, como ha sucedido en Argelia, o para mejorar significativamente la situación de los derechos humanos y la libertad de prensa, como en el caso de Marruecos, no llegan a inscribirse en un proceso de democratización con todas las consecuencias que pueda eventualmente regular la distribución del poder. Cuando en Marruecos ciertos sectores del PJD apuestan por una reforma constitucional que suprima el artículo 19, que consagra la autoridad religiosa del Rey como Co-

mendador de los Creyentes, las reticencias a este cambio no vendrán sólo de Palacio sino también de los partidos políticos seculares que no desean que la Monarquía pierda esta fuente de legitimación religiosa en beneficio de los islamistas. La cuestión religiosa se convierte así en un factor clave en el debate sobre la redistribución de los poderes del rey a favor del Parlamento.

En Argelia, esta nueva voluntad del régimen de aceptar una oposición no afecta en absoluto al núcleo del poder, cuyo reparto sigue siendo el objeto de un constante tira y afloja entre los sectores civiles cercanos a la Presidencia de la República y los altos jefes del Ejército. Estas tensiones se podrían agudizar en los próximos meses si el Presidente Buteflika, a pesar de su mala salud, confirmara su intención de reformar la Constitución para poder optar a un tercer mandato a partir del 2009.

A su vez, los islamistas en la oposición en ambos países se quejan de que la falta de poderes reales del Parlamento disminuye la legitimidad de los partidos de cara a sus electores alimentando por una parte la abstención y por otra el salto a opciones de militancia islamista más radicales.

En definitiva, aún es pronto para saber si la apuesta de los regímenes para cooptar a los partidos islamistas acabará prevaleciendo sobre los cálculos de éstos, que hoy han decidido que jugar dentro del sistema les reporta beneficios pero que el día de mañana podrían manejar otras opciones en función de las circunstancias.

En cuanto a Túnez y Libia, en el 2007 se han registrado escasas novedades en política interna. En Túnez no se prevén cambios a favor de una mayor liberalización política mientras el Presidente Ben Alí permanezca en el poder y todo indica que en el 2009 obtendrá un quinto mandato consecutivo. La censura es estricta y existen numerosos condenados por delitos de opinión mientras que la prestigiosa Liga Tunecina de Derechos Humanos ha visto limitadas sus actividades de forma sistemática en los últimos años. Con motivo de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, celebrada en noviembre de 2005, se creó la Plataforma 18 de octubre en la que participaron conjuntamente intelectuales, activistas de derechos humanos, partidos de la oposición y personas cercanas al partido Ennahda de tendencia islamista, en la clandestinidad desde principios de los años 90. Sin embargo, la firme voluntad del régimen de impedir las actividades de los islamistas, incluidos los moderados, se ha visto correspondida con una clara tendencia a la reislamización de la sociedad, visible en un aumento del uso del velo y la barba así

como en la afluencia a las mezquitas en el país más laico de la región. Las autoridades reaccionaron con pocas contemplaciones prohibiendo el uso del velo en recintos públicos a finales del 2006. Sin embargo el malestar social causado por esta medida ha llevado recientemente a su anulación por un Tribunal administrativo que ha declarado inconstitucional la ley de prohibición.

Por lo que se refiere a Libia, el gran acontecimiento del 2007 ha sido la liberación de las cinco enfermeras búlgaras y el doctor palestino anteriormente condenados a muerte bajo la acusación de haber contagiado a niños con sangre infectada del virus del SIDA. Esta decisión, facilitada de forma espectacular por el Presidente Sarkozy y su entonces mujer Cecilia, abre las puertas a la reinserción internacional de Libia y a la normalización de sus relaciones con la Unión Europea y Estados Unidos. Las recientes visitas de Gaddafi a Francia y España han sido un primer paso en este sentido. Sin embargo, esta evolución en el plano externo no ha tenido ninguna influencia de orden interno. Después de casi cuatro décadas de ejercicio de un poder absoluto por parte de Gaddafi, la cuestión sucesoria va adquiriendo un mayor relieve y también un potencial de desestabilización de un régimen muy personalista. La hipótesis más probable es que la sucesión recaiga en alguno de los hijos del líder y Saif al Islam parece a día de hoy el mejor colocado con este fin. Saif al Islam, que no oculta sus ideas favorables a las reformas, ha prestado su apoyo a los sectores reformistas del régimen liderados por el anterior Primer Ministro Shukri Ghanem frente a la llamada vieja guardia. La pugna entre ambos grupos llegó al punto de la crisis cuando en febrero del 2006 se produce la revuelta de Bengasi, iniciada como respuesta a la publicación en Dinamarca de caricaturas del Profeta y que degeneró en un enfrentamiento abierto entre la población y las fuerzas de seguridad. El fuerte impacto popular producido por estas medidas de represión llevaron al cese del Primer Ministro Ghanem y su sustitución por Al-Mahroudi, con un perfil más conservador.

En Mauritania, la visible erosión del régimen del Presidente Taya agudizada por el ataque yihadista en junio de 2005 a la guarnición de Lemgheity, que dejó 15 muertos, condujo a un golpe de estado en agosto de ese mismo año, tomando el poder el Coronel Ely Ould Mohamed Vall, que desde el principio anunció su intención de conducir el país a un proceso de democratización. La transición se llevó a cabo en menos de dos años, aprobándose una nueva Constitución por referéndum en el 2006 y procediéndose a convocar elecciones municipales, legislativas y finalmente pre-

sidenciales en marzo del 2007. Estas dieron la victoria a Sidi Ould Cheikh Abadallahi que se presentaba como el candidato de la continuidad. Sin embargo, este exitoso proceso de liberalización política, con pocos antecedentes en el mundo árabe, ha quedado ensombrecido por la ofensiva yihadista de diciembre de 2007 en el que dos ataques consecutivos produjeron la muerte de cuatro turistas franceses y tres militares. Estos episodios de violencia y la percepción de la fragilidad de un régimen que da sus primeros pasos, abren una incógnita sobre la continuidad futura de este notable experimento político.

En todo caso la rápida evolución política de Mauritania sería más bien la excepción que la norma en el conjunto del Magreb. Como hemos visto, la voluntad de introducir cambios desde arriba –en aquellos países que la han mostrado– que siempre fue más modernizadora que democratizadora, están alcanzando ciertos límites más allá de los cuales no se desea avanzar por temor a perder el control sobre el propio proceso de reformas. Por otra parte la presión externa a favor de la democratización ha disminuido notablemente en este último año como consecuencia del giro silencioso efectuado por la política exterior norteamericana a favor de una visión mucho más a largo plazo de los cambios políticos en sus aliados del mundo árabe. La conjunción de ambos factores internos y externos anticipan un estancamiento de las reformas políticas y una mayor concentración en las reformas económicas con el objetivo de maximizar las tasas de crecimiento y crear empleo.

## **TENDENCIAS ECONOMICAS: VIEJOS LASTRES Y NUEVAS OPORTUNIDADES**

El Proceso de Barcelona a través de los Acuerdos de Asociación firmados entre la UE y Marruecos, Argelia y Túnez ha impulsado un esfuerzo de liberalización comercial que ha transformado profundamente el posicionamiento de estos países de cara a la globalización creando dinámicas positivas vinculadas con la apertura exterior de estas economías. Sin embargo, el aumento sustancial de la inversión europea, que era el efecto esperado de esta apertura comercial, no se ha acabado de producir y la IED procedente de los países de la UE se mantiene en tasas muy bajas en torno al 5%. Aunque en los últimos años se están activando otras fuentes de inversión procedentes de países del Golfo y de Asia, todas las economías magrebíes tienen tasas de inversión insuficientes para alcanzar el crecimiento económico necesario. Compárese a este respecto el 21% de in-



versiones en relación con el PIB en esta región con el 30% alcanzado por las economías asiáticas en su fase de despegue.

El resultado es un crecimiento económico insuficiente, pero incluso cuando éste ha sido más marcado ha resultado en todo caso incapaz de crear empleos en una escala proporcional al fuerte aumento del número de jóvenes que llegan cada año al mercado de trabajo. Este es, en efecto, el factor decisivo en la evolución de los países magrebíes para los próximos años: todos ellos están en plena transición demográfica y han ido reduciendo sus tasas de fertilidad de forma significativa, pero el fuerte incremento de la natalidad en años pasados implica una eclosión de jóvenes que tendrá una influencia determinante en las tendencias sociales y políticas de estas sociedades en los 20 o 30 años a venir.

Sin embargo, en los últimos años, ciertas dinámicas de la globalización están creando oportunidades en la región que abren expectativas nuevas para los países que sepan aprovecharlas. Sin ánimo de ser exhaustivos se pueden citar las siguientes:

En primer lugar, el fuerte impulso de la inversión procedente de los países del Golfo. Los países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo se han convertido en el último año en los principales detentadores de divisas en el mundo superando incluso a China al alcanzar los 1,6 billones (españoles) de dólares en el ejercicio 2007. A diferencia del pasado las inversiones no se limitan ya a colocarse en depósitos en bancos occidentales o la adquisición de bonos del Tesoro norteamericano, sino que se está produciendo una marcada diversificación tanto por sectores como por el destino de estos flujos de capital. En la zona del Mediterráneo las inversiones de los países del Golfo representaron en el año 2006 un 36% del total, por encima de Estados Unidos (31%) y la propia Unión Europea (25%). A título de ejemplo, Emiratos Árabes Unidos fue el primer inversor extranjero en Túnez en 2006 con el 76% del total y también en Marruecos con el 30% de las inversiones recibidas. No es el caso, en cambio, de Argelia y Libia donde estos flujos fueron mucho más escasos. Estas inversiones se dirigen primordialmente a sectores de alto valor añadido como las telecomunicaciones, las grandes inversiones inmobiliarias y turísticas y las infraestructuras, mientras que la industria y la agricultura han atraído un interés mucho menor en términos relativos.

En segundo lugar, el fuerte crecimiento mundial del transporte marítimo de contenedores, cifrado en un 9% en los últimos años, ha atraído el interés de los países del Sur del Mediterráneo, deseosos de llevarse para

sus puertos una parte de estos tráficos que hasta ahora se han concentrado en la ribera Norte. Este interés se ha visto correspondido por la atención que las grandes compañías armadoras han venido prestando al Mediterráneo en los últimos años. Así, la empresa danesa Maersk hizo de Malta un centro de distribución clave en el Mediterráneo Occidental y, en alianza con Sea Land, ha convertido al puerto de Algeciras en la plataforma fundamental para el trasbordo del tráfico Este-Oeste y Norte-Sur. Ahora Maersk apuesta por el nuevo puerto Tánger-Med para cuya terminal 1 –que ha entrado en funcionamiento en el 2007– ha obtenido la concesión como operador de contenedores. Las autoridades marroquíes han otorgado la concesión para la segunda terminal a otra gran naviera europea, la unión de la Compagnie des Messageries Maritimes y la Compagnie Générale Maritime. Por su parte, el Gobierno argelino, que desea convertir el puerto en construcción de Jenjen en una gran terminal de contenedores, basada en parte en el tráfico generado por sus propias importaciones, negocia una concesión con el Dubai Ports World, el tercer operador mundial en este sector.

En tercer lugar, el anuncio de la multinacional Renault-Nissan de abrir una fábrica en la zona franca de Tánger para la fabricación de 200.000 automóviles al año que serán el doble de unidades a partir de 2011, constituye un salto cualitativo en la inversión extranjera en el Magreb. Y ello no sólo por las propias dimensiones del proyecto y por el grado de confianza en las posibilidades del país que implica, sino también porque supone el comienzo de una cultura industrial destinada a la exportación de productos de alto valor añadido en relación con las líneas habituales hasta ahora de las ventas marroquíes hacia el exterior (productos agrícolas, fosfatos, textiles...).

En cuarto lugar, los altos precios de los hidrocarburos están multiplicando los ingresos de los países productores de la región (Argelia, Libia, y en buena medida Mauritania), creando una riqueza que puede servir para la modernización de estas economías pero también puede agravar la ya excesiva dependencia respecto a estos recursos.

Todas estas oportunidades proceden del ámbito externo a la región y para conocer su potencial es preciso detenerse en las circunstancias internas de cada país, distinguiendo entre los países productores de hidrocarburos de los que no lo son.

Argelia vive uno de sus mejores momentos económicos en las últimas décadas. En los últimos 5 años el PIB creció a una media de 4,9% anual

y The Economist estima que esta cifra seguirá aumentando hasta situarse en un 6,3% en el 2010-12. Las reservas en divisas han alcanzado los 70.000 millones de dólares el pasado año y se espera que lleguen a 80.000 en el presente ejercicio. El desempleo, que llegó a suponer un 27,3% en el 2001 se ha ido reduciendo hasta situarse en un 12,3% en el 2006. Argelia también ha mejorado sus indicadores sociales en los últimos años. El índice de pobreza descendió del 14,1 al 12,1 entre 1995 y el 2000 y el analfabetismo bajó entre 1998 y 2005 del 25% al 16% para los hombres y del 46% al 40% para las mujeres. Aún así, Argelia se sitúa en el puesto 104 de 177 en el índice de desarrollo humano que elabora el PNUD.

La enorme riqueza generada en estos últimos años está siendo destinada a reducir la deuda externa, que ha descendido hasta los 6.400 millones de dólares en el 2006 y también a financiar un ambicioso programa de infraestructuras con especial prioridad otorgada al sector de la vivienda, para el que se prevén inversiones del orden de los 60.000 millones de dólares de aquí al 2009. Este programa tiene como objetivos la reducción de la tasa de desempleo y dar respuesta a la crisis de la vivienda, cuya gravedad queda reflejada en el hecho de que Argelia sea el país del mundo con una mayor ocupación por hogar, con una media de 7,6 personas.

Sin embargo, el Estado no es capaz por sí solo de llevar a cabo este plan de inversiones, las empresas públicas de construcción están desbordadas y en muchos grandes proyectos empiezan a faltar los insumos y hasta la mano de obra. Se hace patente la necesidad de fortalecer al sector privado, lo que redundaría en la necesaria diversificación de la economía. Dos sectores en especial podrían beneficiarse de esta apertura a las empresas privadas ya que en ambos Argelia tiene ventajas competitivas por la abundancia de energía y la cercanía de los mercados europeos: la siderurgia y la industria química. Ahora bien, este reforzamiento del sector privado pasa en primer término por una reforma a fondo de los servicios financieros, que han sido el talón de Aquiles de la economía argelina.

En Libia, la riqueza de hidrocarburos ha creado una economía de monocultivo pero a cambio ha permitido financiar programas sociales que sitúan sus indicadores en este campo entre los mejores de la región. Los altos precios del petróleo aseguran un crecimiento que en el 2007 se ha situado en el 5,7% y de acuerdo con las predicciones de The Economist podría llegar al 6,2% en 2012. En los últimos meses el objetivo del Gobierno ha sido atraer la inversión extranjera al sector de los hidrocarburos ne-

cesitado de una fuerte renovación después de las limitaciones impuestas por las sanciones internacionales, y también a otros campos como la banca, la aviación y el turismo. Los reformistas en el Gobierno tratarían de abrir el juego a la empresa privada pero son muchas las resistencias de los sectores opuestos a que el Estado ceda el papel dominante en la economía.

En Mauritania el crecimiento de la economía que había alcanzado un 5,4% en el 2005 se disparó hasta un 11,4% en el 2006 como consecuencia del comienzo de la producción de petróleo. Sin embargo, el sector no petrolífero de la economía sólo ha crecido un 4,4% y las expectativas sobre los yacimientos en explotación han resultado por debajo de lo esperado, con el campo de Chinguetti produciendo 30.000 barriles por día, una cantidad notablemente inferior a los 75.000 originalmente previstos. Mauritania ocupa el puesto 153 de 177 en el índice de desarrollo humano y más del 50% de su población está por debajo del umbral de la pobreza, con indicadores muy bajos tanto en salud como en educación.

En cuanto a los países no exportadores de hidrocarburos, el caso de Túnez sobresale en la región tanto por la voluntad mostrada por el Gobierno en las medidas de liberalización económica como en la calidad de sus indicadores sociales, que le sitúan a la cabeza del Magreb con el puesto 91 en el índice de desarrollo humano. En los últimos 30 años su renta per cápita se ha triplicado alcanzando los 2600 \$ en 2005. La incidencia de la pobreza ha disminuido del 40 al 10% en ese mismo plazo, la mortalidad infantil ha caído del 70 al 21 (por 1000 nacidos vivos) y el 98% de los niños están escolarizados en primaria.

Por lo que se refiere a las reformas económicas, Túnez será el primer país de la región que desmantele totalmente sus aranceles con la Unión Europea para los productos manufacturados. Sin embargo, esta apuesta liberalizadora así como las medidas administrativas adoptadas para facilitar la instalación de empresas extranjeras, no han creado la esperada afluencia de inversiones, o al menos no en la escala prevista. Esta relativa atonía va a mantener el crecimiento de la economía, de acuerdo con las proyecciones de *The Economist*, en una media del 5,4%, por debajo del 6,1% anotado en 2007. Estas tasas, aunque considerables, no resultan suficientes para recortar el desempleo, situado en torno al 15%.

En el caso de Marruecos se observa una marcada dualidad entre las dos caras que presenta el país: una preferentemente urbana con una economía dinámica y con unos indicadores sociales en proceso de mejora, y

otra rural, con una economía agraria sujeta a los ciclos determinados por las sequías, y con indicadores sociales muy por debajo de un país de renta media. Dado que esta última implica todavía a un 40% de la población, su peso en el conjunto sigue siendo muy alto. De ahí que Marruecos figurase en el puesto 126 del índice de desarrollo humano y que su crecimiento económico se vea afectado muy decisivamente por la incidencia de las buenas o malas cosechas, pasando así del 1,7% en el 2005 al 9,4% en 2006 para descender de nuevo al 3,1% en el 2007. Las predicciones de *The Economist* prevén un crecimiento más sostenido, entre un 4 y un 6% para los próximos cinco años, que siendo considerable queda por debajo de los niveles en torno al 7-10% que serían necesarios para que tuvieran un impacto e los actuales niveles de pobreza y desempleo. La conciencia de estas carencias, evidenciada ya en el informe sobre «50 años de desarrollo humano y perspectivas para 2025» auspiciado por la Corona, así como el serio toque de atención que supusieron los atentados de Casablanca del 2003, han situado la política social en el foco de atención del Gobierno mediante la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano.

En cuanto a la economía productiva, destaca el esfuerzo realizado en los últimos años en materia de infraestructuras y de transporte, tanto por lo que se refiere a la red de autopistas, como al macroproyecto de puerto de Tánger, cuya primera terminal fue inaugurada en el 2007. En este sentido conviene subrayar la prioridad otorgada al desarrollo de las provincias del Norte, relegadas hasta hace poco a una situación de marginación respecto al resto de la economía nacional, con un porcentaje considerable de la región dependiente para su subsistencia de los tráficos ilegales (drogas, contrabando e inmigración clandestina). También en el sector turístico el Norte se ha visto beneficiado por el lanzamiento de importantes proyectos tanto en la zona de Tánger como en Saidía, que se suman a las inversiones realizadas en Marrakesh y Agadir.

Una característica general de todas las economías magrebíes es la insuficiencia de sus tasas de crecimiento para que sus mercados laborales puedan absorber el fuerte influjo de mano de obra joven causado por las altas tasas de natalidad de los últimas dos décadas. La experiencia en otras áreas regionales del mundo muestra que la integración económica y regional añade crecimiento al esfuerzo de cada país considerado aisladamente del resto. Sin embargo, la realidad en el Magreb evoluciona en sentido contrario incurriendo así en ese «coste del no Magreb» que el IEMed y otras instituciones como la FEMISE y el Banco Mundial han estudiado extensamente. El hecho es que entre 1990 y el 2004 el comercio

interregional ha disminuido desde un 2% del total del comercio de mercancías hasta un 1,2%. Esta tendencia se compara desfavorablemente con el Pacto Andino que ha pasado de un 5,1% a un 12,1, con el MERCOSUR que ha crecido de un 11,1% a un 14,8%, de la ASEAN, que ha aumentado de un 16,1% a un 21,6% y de NAFTA, que ascendió de un 37% a un 43,5%. Existen causas económicas que explican en parte este fenómeno como la baja complementariedad en el comercio, la escasa diversificación en la exportación y la también escasa integración en las cadenas globales de producción. Pero además hay una clara falta de voluntad política, con una frontera entre Marruecos y Argelia que permanece cerrada y una organización regional, la UMA, que se mantiene en estado letárgico.

La energía podría haber sido –y todavía podría ser– un campo especialmente propicio para la integración regional, dadas las complementariedades existentes, de no haber interferido la desconfianza y la rivalidad política entre Argelia y Marruecos. En efecto, Argelia siempre ha mostrado más interés por crear conexiones energéticas con los países europeos antes que con sus vecinos. Nunca se han llegado a sentir cómodos con el hecho de que Marruecos fuera país de tránsito para el gaseoducto Durán Farell y de ahí su prioridad en trazar un nuevo gaseoducto (el Medgaz) que le conecte directamente con España.

Por su parte, Marruecos importa la mayor parte de la energía que consume. En consecuencia, el aumento de los precios del gas y del petróleo en los últimos años ha significado un costosísimo aumento de su factura energética. Sin embargo, la importación de gas argelino se ha visto limitada por el deseo de no depender de un país con el que las relaciones son muy malas. De hecho, Marruecos no empezó a cobrar su canon del gaseoducto argelino en gas en vez de en divisa hasta seis años más tarde de la entrada de éste en funcionamiento.

Ahora el gobierno marroquí se fija como objetivo aumentar hasta el 23% la parte del gas natural en su balance energético de aquí al 2020, aunque no especifica quienes serán los suministradores.

La entrada en funcionamiento del MEDGAZ implicará un aumento de la oferta disponible que pudiera llevar a Marruecos a abastecerse de gas argelino. Es cierto que las circunstancias políticas no son muy favorables, pero al fin y al cabo el gas es el único producto que atraviesa legalmente la frontera cerrada entre ambos países. Como alternativa estaría el proyecto de construcción de una terminal de gas licuado. Sin embargo esta

opción presenta el inconveniente de requerir una inversión excesivamente costosa para las posibilidades del país.

Un sector en el que la integración ha avanzado de manera discreta pero real es el de las interconexiones eléctricas. Con la entrada en funcionamiento de una segunda línea submarina hace escasos meses la conexión eléctrica entre Marruecos y España ha permitido aumentar la capacidad de transporte de 700 a 1.400 Mw. Para España no tiene gran incidencia sobre su seguridad energética ya que la mayor parte del año el flujo circula de norte a sur. Pero para Marruecos puede llegar a significar hasta el 20% de su consumo eléctrico. Para este país la conexión es importante ya que por una parte le aporta estabilidad al sistema al vincularse con una red de máxima calidad de frecuencia. Por otra parte, es una electricidad más barata que la producida por sus centrales de fuel.

Entre España y Argelia existe el proyecto de construir un cable submarino con una capacidad de 2.000 megavatios. Sin embargo el coste del cable hace doblar el coste total del proyecto (incluidas las centrales de ciclo combinado), por lo que la parte española exige que el precio del gas asignado al proyecto permitiera su rentabilidad. Esta cuestión está aún en proceso de evaluación por la parte argelina.

Así como los intercambios de gas están determinados en gran medida por la desconfianza mutua, en el ámbito de la electricidad hay un inicio de cooperación intramagrebí. Existen líneas de interconexión entre Argelia y Túnez desde los años cincuenta y entre Argelia y Marruecos desde los ochenta y en 1991 se crea el Comité Magrebí de electricidad. En los próximos años entrarán en funcionamiento nuevas conexiones de 400 Kw entre Marruecos y Argelia y entre Argelia y Túnez.

En definitiva, las conexiones eléctricas están contribuyendo de una manera silenciosa pero relevante a una progresiva integración entre los países del Magreb y de estos con las redes europeas a través de España e Italia. En efecto, la electricidad es una energía neutra que tiene una mayor visibilidad política. De hecho, Marruecos está recibiendo electricidad de España que en gran medida está generada con gas argelino.

## **SAHARA: LA VUELTA A LA MESA DE NEGOCIACIÓN**

Ahora bien, a pesar de los discretos avances que puedan producirse en algún sector concreto, como el eléctrico, la integración regional, ya sea

en el plano económico o en el político, sufre un bloqueo casi total. La persistencia del conflicto del Sahara y el enfrentamiento que provoca entre Marruecos y Argelia es sin duda una de las causas principales de esta evolución negativa.

La evolución de la cuestión de Sahara en el año 2007 ha venido marcada por el comienzo de un proceso negociador entre las partes al amparo de la Resolución 1754 aprobada por el Consejo de Seguridad el 30 de abril de 2007. Dicha Resolución establece que las negociaciones se celebrarán bajo los auspicios del Secretario General de Naciones Unidas reafirmando así la centralidad de la ONU en los esfuerzos para la resolución del conflicto. En efecto, este protagonismo había sido cuestionado por el anterior Secretario General Kofi Annan cuando en su informe al Consejo de Seguridad de abril del 2006 había sugerido que tras el abandono por parte de este último del Plan Baker II, la disputa debía referirse a las partes para que trataran de resolverlo mediante negociaciones directas que debían llevarse a cabo sin precondiciones.

La Resolución 1754 toma nota de la propuesta presentada por Marruecos el 11 de abril de 2007 al nuevo Secretario General, Ban Ki-Moon para negociar un estatus autónomo para el Sahara. También toma nota de la propuesta presentada por el Frente POLISARIO un día antes para «una solución política mutuamente aceptable para asegurar la autodeterminación del pueblo del Sahara Occidental.» Esta Resolución hace una valoración expresa de los esfuerzos «serios y creíbles» de Marruecos, lo que supone un reconocimiento político positivo de alcance limitado aunque no menor, resultado de sus intensas gestiones previas y, sobre todo, del apoyo de Estados Unidos.

La iniciativa marroquí propone la creación de una región autónoma en el Sahara en la que ésta gozaría de competencias en un amplio número de sectores (administración local, industria, agricultura, turismo, infraestructuras, vivienda, educación, sanidad, cultura, etc.), que se ejercerían a través de unos poderes ejecutivo, legislativo y judicial propios. El Estado por su parte se reservaría la jurisdicción exclusiva sobre los atributos de la soberanía (bandera, himno, moneda) así como de la defensa nacional, las relaciones exteriores, la seguridad nacional, el orden jurídico del Reino y las competencias religiosas que le corresponden al Rey como Comendador de los Creyentes. La iniciativa marroquí lleva ya en su título «*Propuesta de negociación*» el mensaje de que está pensada para buscar compromisos, en un planteamiento que salvaguarda la «línea roja» de la soberanía sobre el terri-



torio pero que también representa una actitud menos cerrada a la interlocución con el Frente Polisario. La idea subyacente es que una consulta popular, tras un pacto negociado, podría representar una forma de ejercicio de la autodeterminación aunque no incluya la opción de la independencia.

La iniciativa del Frente Polisario por su parte, reitera su posición tradicional sobre el ejercicio del derecho de autodeterminación mediante un referéndum que contemple la opción de la independencia. Esta propuesta básica se completa con una serie de garantías para preservar ciertos intereses marroquíes en el territorio del Sahara en el supuesto en el que el referéndum dé la victoria a la opción de la independencia.

Es evidente que ambas propuestas parten de principios contradictorios: mientras el plan de Marruecos da por supuesta su soberanía sobre el territorio, al que está dispuesto a conceder una autonomía, la iniciativa del Polisario insiste en la autodeterminación como principio inamovible de manera que en su ejercicio se preserve la opción de la independencia. Sin embargo, las dos propuestas tienen una zona común que es la autonomía, aunque Marruecos la ve como un estatuto definitivo y el Frente Polisario como una fase temporal pre-referendum.

Las tres rondas de diálogo celebradas hasta la fecha en la localidad de Manhasset, próxima a Nueva York, no han entrado aún en esas cuestiones sustantivas que separan a las partes. En estas etapas iniciales de la negociación la estrategia marroquí ha pretendido que se den por enterrados todos los anteriores planes de NNUU, incluido el último Plan Baker, que mantenía la opción de la independencia en el ejercicio de la autodeterminación mediante referéndum. Su intención por tanto es que la negociación se centre en su propuesta de autonomía si no como referencia única, al menos si como base preferente para las conversaciones. Cuenta para ello con el apoyo de Francia y EEUU que en los últimos meses han trabajado estrechamente con este fin. En efecto, una de las novedades más significativas de este último año ha sido la firme apuesta norteamericana a favor de la iniciativa marroquí para una autonomía, llegando algunos representantes de la Administración a amenazar con el reconocimiento de la marroquinidad del Sahara si no hubiera acuerdo en el presente proceso negociador. Por su parte, Francia no se ha movido de su tradicional posición pro-marroquí en este asunto tras la elección de Nicolás Sarkozy como Presidente de la República.

Estos apoyos fortalecen la posición diplomática de Marruecos que, sin embargo, no ha podido evitar que a efectos de NNUU siga habiendo dos

propuestas sobre la mesa. Además, si quieren dar credibilidad a su propuesta de autonomía, las autoridades marroquíes se verán cada vez más presionadas para concretarla.

En paralelo con sus actuaciones en el frente diplomático, el Gobierno marroquí ha desarrollado una línea de trabajo tendente a cuestionar la exclusividad del Frente Polisario como representante del pueblo saharauí. En este contexto se inscribe la creación del CORCAS (Consejo Real Consultivo para Asuntos Saharianos), un órgano de composición mixta del que forman parte tanto representantes electos como miembros de las principales tribus. Su participación, dentro de la delegación marroquí, en las rondas negociadoras celebradas en los últimos meses, ha sido un motivo constante de irritación para el Frente Polisario. Sin embargo es difícil que Marruecos ceda en este punto, renunciando así a dar visibilidad a ese sector de la población saharauí que les es afecto.

Por su parte, el frente Polisario celebró su XII Congreso los pasados días 14 a 18 de Diciembre con una reafirmación de sus posiciones tradicionales, la amenaza de recurrir a las armas si no hubiera avances, y la reelección de M. Abdelaziz como Secretario General del partido.

En cuanto al actual momento negociador, el Frente Polisario no rechaza de plano la idea de una autonomía ya que ésta implica el reconocimiento de los saharauis como entidad política. Lo que no aceptan es que esta sea la única expresión posible de la autodeterminación con exclusión de la opción de la independencia. De ahí que sea difícil anticipar que el Polisario vaya a entrar en una negociación de los aspectos sustantivos de la solución autonómica sin haber obtenido previamente las seguridades respecto a un referéndum abierto a todas las opciones. Los líderes del Polisario son conscientes de que van a tener mucha presión encima en los próximos meses precisamente para entrar en una discusión a fondo de la autonomía sin ulteriores garantías pero confían en el peso de sus apoyos en el seno del Consejo de Seguridad, y en especial de Rusia, Italia, Sudáfrica y Panamá, para impedir la aprobación de resoluciones contrarias a sus intereses. De manera general se encuentran cómodos en un proceso conducido por NNUU y por tanto, en un marco favorable al mantenimiento del principio de libre determinación. Sus expectativas a corto plazo se centran en que las elecciones norteamericanas den paso a una Administración demócrata que revise la actual posición favorable a Marruecos y confían en sus buenos contactos en el Partido Demócrata para lograrlo.

¿Qué escenarios pueden abrirse en los próximos meses? Una primera posibilidad sería una ruptura en las actuales negociaciones. Sin embargo ninguna de las dos partes desea ahora asumir el coste de ser el causante de la crisis, por lo que tanto Marruecos como el Frente Polisario tratarían, llegado el momento, de atribuir a la parte contraria la responsabilidad de una eventual ruptura. Ésta, en todo caso, llevaría a una etapa de estancamiento aunque no es probable que se cumplieran las amenazas del Frente Polisario de volver a las armas. En efecto, esta vía sería inimaginable sin un apoyo sustancial por parte de Argelia que implicaría un coste internacional elevado para este país y también un riesgo de escalada que las autoridades argelinas quisieran evitar, especialmente en medio de una transición hacia la era post-Buteflika.

Una segunda hipótesis sería la imposición por parte de Marruecos de una autonomía unilateral. Sin embargo, esta vía se encontraría con no pocos obstáculos. El principal sería que el interlocutor saharauí no podría ser otro que el CORCAS y éste todavía no goza de suficiente credibilidad entre la población del territorio y además, su propio modelo mixto de representación electoral y tribal sería difícil de aplicar en la práctica. En todo caso, el actual deterioro de la situación económica con un fuerte aumento de la carestía de vida, que es común a todo Marruecos, induce a un aumento del descontento popular que en el Sahara se podría politizar con mayor facilidad.

El tercer escenario sería el de avances en el proceso de negociación sobre la base de la solución autonómica. Marruecos tiene a día de hoy margen para hacer concesiones pero tampoco querrá mostrar todas sus cartas sin que el Polisario demuestre que está dispuesto a jugar este juego. Pero si éste llega a ser el caso, Marruecos se vería ante el dilema de llevar hasta el final la lógica de su enfoque, aunque ésta implicara la legalización del Polisario como partido político con un programa centrado en la independencia del Sahara.

Quedaría como última hipótesis la partición del territorio, una opción favorecida inicialmente por Marruecos pero abandonada después sin que Rabat haya mostrado el más mínimo signo en los últimos años de su voluntad de considerar esta posibilidad.

En definitiva, la situación actual tiende a favorecer el mantenimiento del statu quo, que no es satisfactorio para ninguna de las dos partes pero que supone un coste inferior para ambas en relación con una eventual solución contraria a sus intereses. En este sentido los factores que determinan la actual relación de fuerzas son los siguientes:

En primer lugar, el hecho de que Marruecos tenga la posesión efectiva de la mayor parte del territorio desde hace ya 31 años. Su ejército controla el 85% del Sahara Occidental, incluidas las zonas más relevantes desde el punto de vista económico y hace más de quince años que finalizaron las acciones de guerra por parte del Polisario.

En segundo lugar, frente a esta ventaja de Marruecos sobre el terreno, el Frente Polisario ha conservado dos bazas importantes que refuerzan su reivindicación: por una parte, ha mantenido el apoyo afectivo de una buena parte de la población saharauí y, por otra, ha contado con la legitimación de la doctrina de NNUU aplicable a los procesos de descolonización, basada en el principio de autodeterminación.

En tercer lugar, ni el Consejo de Seguridad como tal, ni ninguna de las potencias occidentales más implicadas en esta cuestión –EEUU, Francia y España– ha querido presionar a Marruecos para forzarle a aceptar una solución –como un referéndum abierto a todas las opciones– que pudiera desestabilizar a la Monarquía, muy implicada en la causa de la reivindicación marroquí del Sahara. La sucesión real en 1999 y la consolidación en el trono del nuevo Monarca fueron motivos muy presentes para que dichas potencias se abstuvieran de forzar a Marruecos a aceptar el Plan Baker en el 2003 y el argumento de la estabilidad de Marruecos continua pesando decisivamente en la ecuación diplomática.

En cuarto lugar, el conflicto del Sahara constituye la principal –pero no la única– manifestación de la rivalidad estratégica entre Marruecos y Argelia en su pugna histórica por la hegemonía regional. La pretensión de Marruecos desde el inicio del conflicto ha sido la negociación directa con Argelia, pasando por encima de un Polisario al que se consideraba poco más que un peón argelino. Sin embargo, Argelia se ha resistido siempre a este planteamiento y ha rechazado cualquier enfoque bilateral, incompatible a sus ojos con la aplicación del principio de autodeterminación, que no está en juego para la población argelina sino para la saharauí. Ahora bien, tampoco ha habido una completa unanimidad en la aproximación a esta cuestión dentro de los dirigentes argelinos y de hecho en ocasiones la política sobre el Sahara se ha convertido en un aspecto más de las desavenencias periódicas entre el Ejército y la Presidencia. En la actualidad los analistas consideran que las autoridades argelinas no tienen especial interés en una pronta solución del contencioso y más bien prefieren que Marruecos permanezca entretenido con este problema en tanto en cuanto no se resuelvan las incógnitas de la transición de Buteklika y se consolide un nuevo liderazgo al frente del país.

De hecho, las relaciones bilaterales atraviesan un momento de especial frialdad como lo muestra el dato de que no ha habido visitas de Ministros argelinos a Marruecos en los últimos 30 meses. Y la frontera entre ambos países permanece cerrada, a pesar de que su cierre se decidió por motivos desvinculados de la cuestión del Sahara, como un testimonio permanente de la profunda desconfianza que ha ido alimentándose entre los dos Estados y sus clases dirigentes. Ni siquiera la amenaza común del renacido terrorismo yihadista ha favorecido el comienzo de un proceso de deshielo y cooperación construido sobre la percepción de los riesgos y los intereses compartidos. De hecho, el Gobierno marroquí está utilizando la creación de Al Qaeda en el Magreb Islámico como argumento en contra de la creación de un nuevo Estado en la región que, en su opinión, sería frágil y podría ser fácilmente parasitado por los grupos yihadistas.

## **EL PRIMER AÑO DE AL QAEDA EN EL MAGREB**

El 11 de septiembre de 2006 el n.º 2 de Al Qaeda, Ayman al-Zawahiri, anunció públicamente la afiliación a esta organización del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), el principal grupo terrorista argelino. En enero de 2007, el líder del GSPC, Abu Murad Abdel Wadoud, anunciaba el cambio de nombre de la organización a Al Qaeda en el Magreb Islámico.

Con este golpe de efecto Al Qaeda pretendía galvanizar en torno a una marca prestigiosa y al liderazgo del GSPC a todos los grupos yihadistas magrebíes –como el Grupo Islámico Combatiente marroquí y su equivalente libio– en una región de interés estratégico por su proximidad a Europa. Las principales características de la naciente organización eran las siguientes:

En primer lugar, una atención especial a la propaganda con la creación de un departamento de comunicación que coordina estas actividades y mantiene una página de internet permanentemente actualizada.

En segundo lugar, una mejora de la capacidad organizativa, técnica y logística como consecuencia de la transmisión de conocimientos y el entrenamiento de un grupo experimentado como el GSPC a activistas de otros países de la región que no contaban hasta el momento con capacidades operativas.

En tercer lugar, unas extensas conexiones con los círculos yihadistas de las comunidades de inmigrantes magrebíes en Europa.

En cuarto lugar, la asunción de los objetivos globales de Al Qaeda por encima de la agenda más nacional de los grupos preexistentes. Esta atención concedida a las prioridades de la yihad global se ha manifestado tanto en la movilización de las redes magrebíes –en la propia región y también en Europa– para reclutar activistas destinados a combatir en Iraq, como en la selección de objetivos occidentales en muchos de los atentados cometidos en los últimos meses.

Por último, la creación de Al Qaeda en el Magreb Islámico permite a la organización disponer de contigüidad geográfica con los enormes y mal vigilados espacios del Sahel que se prestan especialmente bien a ser utilizados como base logística y de entrenamiento para estos grupos.

El balance del primer año de actividades de esta organización dibuja un panorama crecientemente preocupante. Los yihadistas han sido capaces de dar la vuelta a la impresión generalizada de que el gobierno argelino estaba ganando la batalla contra el terrorismo y que estos grupos estaban condenados a un papel cada vez más residual. El terrorismo ha causado en torno a 500 víctimas mortales en este país en el 2007 y se han logrado cometer atentados masivos como los realizados en Argel en abril y en diciembre de este año. La marca de Al Qaeda se ha puesto de manifiesto no solo en la utilización de terroristas suicidas –inusual en Argelia– y la organización de atentados múltiples y concatenados sino también en la selección de objetivos extranjeros, ya sean trabajadores de empresas o funcionarios de NNUU. El hecho de que algunos autores de los últimos atentados se hubieran beneficiado de las medidas de gracia aplicadas por el Gobierno ha puesto además en cuestión la política de reconciliación impulsada por el Presidente Buteflika en ciertos medios políticos.

Además, los ataques a empleados de empresas extranjeras amenaza con retraer la inversión de esta procedencia justamente en el momento en que por fin empezaba a recuperarse la confianza perdida en la década anterior.

En Mauritania se produjeron dos atentados en diciembre del 2007, el primero contra una familia de turistas franceses que dejó cuatro víctimas mortales, y el segundo, una emboscada contra un vehículo militar en el que fallecieron tres soldados. La alarma creada por estos hechos llevó a las autoridades francesas a desaconsejar toda visita de sus nacionales al país obligando a la cancelación del rally Paris-Dakar, un duro golpe para la imagen internacional de Mauritania y también para su emergente economía turística. El 1 de febrero se produce un atentado contra la Embaja-

da de Israel en Nuakchott en el que resultan heridos varios clientes de un restaurante contiguo.

En Marruecos la grave alarma social y política creada por los atentados de mayo de 2003 en Casablanca, se ha mantenido muy viva en los últimos años ante la evidencia de nuevos planes terroristas en su mayor parte abortados antes de que pudieran llevarse a cabo. Uno de los individuos condenados por su conexión con los atentados de Casablanca, liberado dos años después, resultó ser el líder de la célula Ansar el Mahdi desarticulada por la policía en julio de 2006 con la detención de 56 personas. Un motivo de especial preocupación en relación con este grupo fue el descubrimiento de sus ramificaciones en el Ejército lo que llevó a la subsiguiente supresión del servicio militar obligatorio y a una remodelación en profundidad de los servicios de seguridad. Sin embargo, en el año transcurrido desde la constitución de Al Qaeda en el Magreb Islámico, los grupos yihadistas marroquíes afiliados a esta organización no han conseguido llevar a cabo ninguna operación con éxito, lo que es atribuible tanto al bajo grado de preparación de sus activistas –algunos de los cuales se suicidaron sin lograr causar daños masivos en los sucesos acaecidos en marzo y abril del 2007– como a la prioridad otorgada por los líderes de Al Qaeda a las actividades de reclutamiento para Iraq sobre la preparación de atentados contra objetivos en Marruecos.

En Túnez doce activistas de grupos yihadistas murieron en dos enfrentamientos con la policía ocurridos a finales del 2006 y principios del 2007 sin que posteriormente se hayan registrado otros hechos relevantes en este campo.

En Europa el primer año de actividades de Al Qaeda en el Magreb Islámico no ha producido atentados aunque han proseguido las detenciones de activistas en varios países, en muchas ocasiones relacionadas con redes de reclutamiento con destino a Iraq. Este flujo de ciudadanos magrebíes, procedentes tanto de sus países de origen como de residencia, en el caso de los inmigrantes, suscita inquietud no solo por la capacidad de movilización que revela la causa del yihadismo internacional sino también por el escenario del regreso de Iraq de cientos de militantes entrenados en técnicas avanzadas de terrorismo y de guerrilla urbana.

Los niveles de alerta son especialmente elevados por lo que se refiere a los ciudadanos franceses y españoles residentes o visitantes en los países del Magreb tras las amenazas dirigidas contra ellos por Al Zawahiri en septiembre de 2007. También existe una preocupación específica respec-

to a la situación en España en general y en Ceuta y Melilla en particular como consecuencia de la inclusión sistemática de Al Andalus y de estas ciudades, en los comunicados de Al Qaeda, dentro de la lista de territorios irredentos del Islam.

## **LA CRECIENTE COMPETENCIA INTERNACIONAL EN LA REGIÓN**

Todavía es pronto para saber si esta ofensiva terrorista y el consiguiente aumento de los niveles de riesgo en estos países van a tener consecuencias graves sobre el interés económico despertado por la región en los últimos años. Por el momento puede afirmarse que el Magreb se ha convertido en uno de los escenarios de mayor competencia entre los grandes actores de la globalización. En páginas anteriores se examinó como los países del Golfo han pasado a ser los primeros inversores en la región del Mediterráneo, por delante de Estados Unidos y los países de la Unión Europea. Pero el aumento de la presencia económica china en el Magreb ha sido también espectacular en los últimos años. Con un incremento del comercio a una media del 40 % anual, China se ha convertido en el tercer proveedor de Argelia por detrás de Francia y Estados Unidos. Además, las empresas chinas están afianzando una fuerte tendencia inversora en el país, no sólo en el sector de los hidrocarburos sino también en el de las infraestructuras. Esta progresión se ha visto acompañada por un visible aumento de trabajadores chinos cuyo número se ha situado por encima de los 10.000. En Marruecos, China es ahora el tercer proveedor por detrás de Francia y de España con un incremento anual del comercio en torno al 23 % durante los últimos cinco años. Las empresas chinas se han convertido también en importantes adjudicatarias de concursos públicos que en el 2005 alcanzaron ya un importe de 500 millones de dólares. Este nuevo interés económico ha tenido su traducción política y ambos países han recibido la visita del Presidente Hu Jintao en los últimos años.

Por lo que se refiere a Estados Unidos, su presencia económica en la región conoció un fuerte impulso a raíz de la iniciativa Eizenstat de 1999 de la cual surgió el Programa Económico Estadounidense para el Norte de África. Estados Unidos es el primer inversor en el sector de hidrocarburos argelino con 4100 millones de dólares y en el campo comercial fue el primer cliente y el tercer proveedor de Argelia en el 2005. Con Marruecos firmó en el 2004 un Acuerdo de Libre Comercio que entró en vigor dos años después, lo que ha permitido un fuerte impulso de los intercambios entre los dos países. Desde el punto de vista político, Estados Unidos ha des-



arrollado unas fuertes relaciones de cooperación en materia de contraterrorismo con todos los países de la región e incluso se especula con que el cuartel general del nuevo mando militar AFRICOM, recientemente creado, podría situarse en uno de los países de la zona.

En cuanto a Rusia, destaca la actividad de su diplomacia energética para establecer una alianza con Argelia y otros grandes productores de gas con el objetivo explícito de crear una OPEP del gas. Es cierto que los mercados del gas, muy regionalizados y sin precios de referencia internacionales, como sucede con el petróleo, no se prestan por ahora a una iniciativa de estas características, pero en el futuro podrían cambiar las cosas. Rusia es junto con China el principal proveedor de equipos militares a este país y también ha ofrecido su cooperación a varios países de la zona, el último de ellos Marruecos, para comenzar a desarrollar sus programas nucleares de uso civil.

Con el trasfondo de este panorama de creciente competencia se produce la iniciativa del Presidente Sarkozy para la creación de una Unión por el Mediterráneo, que ha tenido el mérito de reabrir el debate europeo sobre las políticas hacia la región. En un breve balance del Proceso de Barcelona, que constituye el marco de relaciones entre la Unión Europea y el Sur del Mediterráneo, complementado ahora por la Política de Vecindad, se podrían destacar los puntos siguientes:

- El Partenariado Euromediterráneo ha promovido reformas en estos países que han logrado el saneamiento de sus finanzas, reestableciendo los grandes equilibrios macroeconómicos.
- Mediante los Acuerdos de Asociación, el Proceso de Barcelona ha estimulado igualmente la apertura al exterior de estas economías mediante una gradual liberalización comercial en el marco de la creación de una Zona de Libre Comercio.
- También ha representado una inyección directa de capital de 8.700 millones de euros entre 1995 y el 2006, a cargo del programa MEDA, y 15.000 millones de euros en préstamos del BEI.

Estas transformaciones a su vez han preparado los cambios institucionales y comerciales para una mejora del clima empresarial en la región. Sin embargo, paradójicamente, esta evolución positiva se ha traducido en un aumento de la inversión procedente de los países del Golfo, de China y de Estados Unidos, mientras que la IDE europea ha crecido menos en términos relativos (Europa invierte por debajo del 5% de su IDE mundial hacia los países mediterráneos).

## **A MODO DE REFLEXIÓN FINAL**

Actualmente el debate abierto sobre las políticas europeas hacia el Mediterráneo se desarrolla en dos direcciones. En primer lugar existe la impresión de que los países europeos no están aprovechando suficientemente las oportunidades económicas generadas en gran parte por las dinámicas creadas por el Proceso de Barcelona. En segundo lugar, resulta evidente que a pesar del mayor crecimiento de estas economías, el aumento del empleo no es ni de lejos suficiente para cubrir el fuerte aumento del número de jóvenes que llegan cada año al mercado de trabajo.

Ambas carencias podrían empezar a remediarse si Europa toma ahora la iniciativa para favorecer el despliegue de sus empresas, de forma que el Sur del Mediterráneo en general y el Magreb en particular vayan sustituyendo a Europa del Este como plataforma de bajo coste del espacio euro-mediterráneo. Este mayor compromiso europeo debería verse correspondido por una superación por parte de los países de la región de los bloqueos existentes en términos de gobernanza, transparencia y funcionamiento de las instituciones. Al servicio de este objetivo están los instrumentos del Partenariado Euromediterráneo, los de la Política de Vecindad para aquellos países que la aceptan (no es el caso de Argelia), acuerdos específicos como los que prevé el Estatuto Avanzado con Marruecos y proyectos de integración regional en el marco de la Unión por el Mediterráneo.

A su vez, sólo una estrategia económica e industrial verdaderamente ambiciosa a un lado y otro del Mediterráneo podrá tener una incidencia real en la creación de empleo y en la disminución del elevado potencial migratorio existente en las sociedades del sur. Estos Estados se han convertido además en países de tránsito para la inmigración procedente del África Subsahariana, lo que ha impulsado su voluntad de cooperación con Europa sobre la base de los intereses compartidos. Así lo mostró la Conferencia Ministerial Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo celebrada en Rabat en junio de 2006 a iniciativa española.

España, como país vecino del Magreb, tiene en esta región un área prioritaria para la defensa de sus intereses nacionales ya se trate de energía, de inmigración, de mercados para nuestras empresas o de prevención del terrorismo. Una combinación de activas políticas bilaterales hacia cada uno de los países de la zona, junto con iniciativas regionales en el marco de la Unión Europea, en estrecha concertación con Francia e Italia, sigue siendo la vía para la más eficaz promoción y defensa de nuestros intereses fundamentales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Revista Afkar Ideas:

Núm. 14, verano 2007.

*¿Hacia un nuevo anclaje en la UE? Entrevista con Menuar Alem.*

*2007: Túnez última zona de libre cambio con la UE. ¿Y después?*

MAHMOUD BEN ROMDHANE.

*Las conexiones del terrorismo «yihadista» y España.* FERNANDO REINARES.

Núm. 15, otoño 2007.

*Presencia del Golfo en Magreb.* JAVIER ALBARRACÍN.

*El sur del Mediterráneo compite por las terminales de contenedores.* IH-

SANE EL KADI.

*Túnez: «la madre de todas las batallas» contra el paro.* ZHORA ABID.

Núm. 16, invierno 2007/2008.

*La pasión africana de China.* XULIO RÍOS.

*China asalta el Magreb.* ZHORA ABID.

IEMED y Centro de Toledo para la Paz.

Ponencias del Seminario Internacional «Del Coste del No Magreb al Tigre Norteafricano». Madrid, 25-26 mayo 2006.

<http://www.iemed.org/activitats/2006/nomagreb/emagrebpresentacio.php>

Institut de la Méditerranée.

Rapport du Groupe d'experts réunis par l'Institut de la Méditerranée sur le projet d'Union Méditerranéenne. Octobre 2007.

Carnegie Endowment for International Peace.

Carnegie Papers. Number 88. December 2007.

*Incumbent Regimes and the «King's Dilemma» in the Arab World: Promise and threat of Managed Reform.* MARINA OTTAWAY; MICHELE DUNNE.

International Crisis Group.

Middle East/North Africa Report n.º 65-11 June 2007

*Western Sahara: The cost of the conflict.*

*Western Sahara: Out of the impasse.*

Grupo de Estudios Estratégicos (GEES).

Análisis n.º 191. 5 de junio de 2007.

*Aspectos relevante del Marruecos actual.* CARLOS ECHEVARRÍA JESÚS.

Safe Democracy Foundation.

Al Qaeda en el Magreb. 2 de enero de 2008.

*Los grupos terroristas unen sus fuerzas en el norte de África.* JAVIER JORDÁN.

Real Instituto Elcano.

15/11/2006

*La política estadounidense en el Magreb: ¿a la conquista de una nueva región?.* YAHIA H. ZOUBIR.

Libros de Economía y Empresa.

Año II. N.º 3. Octubre 2007.

*Bibliografía económica sobre Marruecos. Explicando el fracaso de las estrategias de desarrollo.* IVÁN MARTÍN.

Economist.com.

Country Briefings. October 24<sup>th</sup>, 2007.

*Morocco, Mauritania, Algeria, Tunisia, Libia.*

The World Bank.

Country Briefings. 2<sup>nd</sup> January, 2007.

*Morocco, Mauritania, Algeria, Tunisia.*

ANIMA. Investment Network. Ensemble pour une Méditerranée compétitive.

AIN\_BSL\_BilanEcoProcessusBarcelone\_28-12-07.doc. Marseille, 28 décembre 2007.

*Barcelone, processus inaccompli....* BENEDICT DE SAINT-LAURENT.

Mimeo.

*La Unión Mediterránea: un proyecto en busca de proyectos.* GONZALO ESCRIBANO Y ALEJANDRO LORCA.

El autor agradece muy especialmente la información facilitada por D. Manuel Gómez-Acebo, Subdirector General de África del Norte en el MAEC.

## **CAPÍTULO CUARTO**

# **EL FIN DEL ATOLLADERO CONSTITUCIONAL: NUEVOS LÍDERES, NUEVOS INSTRUMENTOS, DESAFÍOS PENDIENTES**

---

---

## EL FIN DEL ATOLLADERO CONSTITUCIONAL: NUEVOS LÍDERES, NUEVOS INSTRUMENTOS, DESAFÍOS PENDIENTES

JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA

---

---

### INTRODUCCIÓN

**C**on la firma del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (y salvo sorpresas de última hora en fase de ratificación), la Unión Europea debería poner punto y aparte a más de diez años de reformas institucionales y punto y final a más de dos años de crisis constitucional. Independientemente de los méritos y deméritos del texto en cuestión (que son muchos y complejos de analizar y equilibrar), el acuerdo alcanzado en el seno de la Conferencia Intergubernamental (CIG) 2007 debería servir, como mínimo, para restaurar la lógica original que motivó todo el proceso: la de dotar a la Unión Europea ampliada de los instrumentos adecuados para gobernarse (hacia dentro, pero también hacia fuera) de forma eficaz y democrática.

De esta manera, la vieja Comunidad Europea a doce miembros, que se viera sorprendida hace ahora dieciocho años por la caída del muro de Berlín, debería poder por fin dejar atrás un legado sin duda contradictorio, caracterizado, por un lado, por una incapacidad casi total de completar sus reformas institucionales (como demostraran las negociaciones en torno al llamado «reparto de poder» con ocasión de los Tratados de Ámsterdam, Niza, Roma o, más recientemente, Lisboa) pero, por otro, por una increíble capacidad de ir superando por la vía de los hechos, hitos que parecían inalcanzables (la Unión Monetaria, la ampliación a 27 miembros, la redacción de una Estrategia Europea de Seguridad, la apertura de negociaciones con Turquía, etc.). A partir de ahora, la UE debería poder proyectarse de una manera mucho más decisiva hacia el futuro y, especialmente, hacia fuera de sus fronteras.

Ciertamente, como ha señalado Timothy Garton Ash haciendo gala de su ironía habitual, el Tratado de Lisboa es, al lado de la brillante sencillez

y elegancia de la Constitución americana, algo tan sugerente e inspirador como el manual de instrucciones de una carretilla elevadora (1). Con todo, es evidente que la cuestión no reside tanto en la belleza estética de lo europeo (que siempre será víctima de compromisos, arreglos e intercambios y, por tanto, de sacrificios en nombre del consenso) sino en dilucidar una cuestión esencial: si el Tratado Constitucional, firmado en Roma en octubre de 2004 marcó el techo límite de la integración europea y, en consecuencia las aguas de la integración están condenadas a receder o si, por el contrario, el universo europeo seguirá en expansión después del *big bang* desatado por la combinación de la unión monetaria y la ampliación.

Sin duda es pronto para dar un diagnóstico definitivo: por un lado, el texto pactado en Lisboa es prácticamente idéntico al fallido texto constitucional, lo que debería inducir al optimismo; por otro, los daños inflingidos al edificio europeo por la crisis constitucional son muy evidentes, tanto desde el punto de vista del desapego ciudadano hacia lo europeo en algunos países clave como en lo referido a las reservas de poder y matizaciones introducidas en el nuevo texto por algunos Estados miembros que, en ocasiones, dibujan un Tratado «de sospecha» más que un Tratado de reforma.

Al tiempo, el otro gran factor decisivo de la integración europea, el liderazgo, también presenta caras contradictorias. La ansiada renovación de liderazgo europeo se ha completado: los líderes de los seis grandes Estados miembros (Schröder, Chirac, Blair, Aznar, Berlusconi, y los Kacynski), que pusieron en marcha la superación del Tratado de Niza para, sin embargo, luego caer víctimas de la máxima desunión europea en torno a la guerra de Iraq y, posteriormente, fracasar a la hora de poner en marcha el Tratado Constitucional, han sido reemplazados por una nueva generación (Merkel, Sarkozy, Brown, Prodi, Zapatero y Tusk). Sin embargo, la configuración de esta generación, aunque tenga todavía mucho camino por recorrer, presenta algunas incógnitas importantes en cuanto a la compatibilidad de las visiones de Europa que puedan albergar y, sobre todo, en cuanto a la voluntad de completar una unión política que supere los consabidos límites del método intergubernamental.

Muy probablemente nos encontraremos, además, con una paradoja adicional ya que el potencial de liderazgo europeo disponible en manos de esa combinación de líderes (muy superior al vigente al comienzo de esta

---

(1) Timothy Garton Ash, «Batiburrillo en Lisboa», EL PAÍS Domingo, 16 de diciembre de 2007, p.11.

década) se encontrará con una importante limitación en lo referido al apoyo popular al proceso de integración, que difícilmente pasará del apoyo tenue, situándose más bien entre la indiferencia y la hostilidad en un gran número de países. En consecuencia, pese a que en muchos sentidos (como muestran los Eurobarómetros que miden las preferencias y preocupaciones ciudadanas) los problemas que sufre la UE se asemejan más a una crisis de oferta (cuando la capacidad instalada es insuficiente para responder a la demanda) que a una crisis de demanda (cuando no existe demanda para la capacidad instalada), lo cierto es que, incluso en países tradicionalmente europeístas como España, el lema histórico «más Europa» están siendo sustituido progresivamente por el de «mejor Europa».

Por tanto, parece claro que la Unión deberá prepararse para vivir en un contexto en que los arrebatos integradores, provengan de líderes o de la ciudadanía, estarán considerados como inoportunos y estridentes. Ello no necesariamente tiene que considerarse catastrófico si las energías que se liberen una vez puesta fin a la reflexión sobre la *finalité politique* (a la que Europa, francamente, ha dedicado demasiado tiempo) son dedicadas a buscar, negociar y consensuar respuestas a los nuevos desafíos.

Frente a este panorama, ciertamente difuso, incluso borroso, en lo relativo a la fortaleza tanto de sus medios (los Tratados) como de las voluntades de los líderes (pero también de la opinión pública europea), los desafíos que enfrenta la Unión Europea son de una nitidez pasmosa: por un lado, el auge de China y Rusia, junto con el rotundo fracaso de los neoconservadores estadounidenses a la hora de forjar un «nuevo siglo americano» (2), configura un orden internacional muy deslavazado, sin líderes claros y con principios rectores débiles; un orden donde vuelven a campar a sus anchas los parámetros clásicos de las relaciones internacionales (el poder militar, la competencia por las materias primas, el potencial demográfico, la capacidad de construir alianzas estratégicas, etc.). Este orden, basado en la combinación de máxima interdependencia económica y máxima independencia política se parece demasiado a la Europa inmediatamente anterior a 1914 (como se recordará, sumamente inflamable,) y no puede sino ser considerado una indudable amenaza para el proyecto supranacional europeo, que es de naturaleza esencialmente abierta, basado ante todo en la solidez del derecho, la legitimidad de la democracia y la capacidad de los mercados y por tanto en absoluto preparada (con

---

(2) Véase la declaración de principios del «Proyecto para un Nuevo Siglo Americano», en <http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm>



sus actuales medios) para sobrevivir en un mundo configurado de acuerdo a estos parámetros (3).

La realidad es que los desafíos relacionados con la seguridad de los europeos, tal y como el cambio climático, los movimientos migratorios, la seguridad energética, el terrorismo, la proliferación nuclear, los Estados fallidos, las pandemias o la protección civil internacional, bien están íntimamente relacionados con la profundidad de la inequidad global o bien plantean dilemas de acción colectiva que sólo pueden ser resueltos en la esfera global. Por tanto, si durante los últimos 50 años, Europa, pese a sus limitaciones institucionales y de capacidades militares, se encontraba en posición de proveer los bienes públicos esenciales para su seguridad sin necesidad de dotarse de una política exterior integrada y de una presencia y capacidad de actuación global, en la actualidad (y cada vez más) la provisión de su seguridad sólo podrá ser llevada a cabo en un contexto global. Por tanto, la UE, cuya razón de ser siempre fue proveer bienes públicos en el ámbito estrictamente europeo, se encuentra ahora con que esos mismos bienes públicos sólo pueden ser provistos de forma global.

En consecuencia, la UE que nace del Tratado de Lisboa se forjará en la intersección entre los desafíos globales que tiran de ella y los factores endógenos con los que cuenta para empujar (sus líderes, el apoyo ciudadano y los instrumentos). El problema es que, por un lado, los desafíos globales a los que nos enfrentamos son muy nítidos en su carácter, pero de respuesta sumamente compleja y variada tanto técnica como políticamente (cabén soluciones centralizadas, descentralizadas, provisiones unilaterales de bienes públicos etc.) mientras que, por otro, los líderes mantienen una ambigüedad calculada (ya que aunque los desafíos sean globales, sus electorados son nacionales); los públicos se encuentran desconcertados ante la existencia de narrativas contradictorias acerca de la integración europea, el Estado-nación, la democracia y la globalización; y los instrumentos jurídicos, presupuestarios o de poder diplomático y militar de los que dispone la UE son sumamente limitados.

Así las cosas, la Unión Europea tendrá una capacidad de empuje limitada, sin que los factores de arrastre marquen una dirección muy clara. Es claro, pues, que los desafíos que enfrenta Europa no se resolverán de forma técnica o funcionalista, sino de forma política. Por ello, frente al dis-

---

(3) Para una visión más amplia de las tendencias mundiales en material de seguridad, economía y demografía, véase el capítulo de Emilio Lamo de Espinosa en este mismo volumen.

curso más frecuente hoy en Europa, que fía todo el impulso político a los desafíos que viene de fuera, conviene recordar que estos desafíos en modo alguno constituirán en sí mismos una causa de mayor integración: al igual que los economistas nos recuerdan a menudo en relación a las políticas monetarias, no se puede utilizar una cuerda para empujar un coche. Inevitablemente, Europa tendrá que empujarse a sí misma, lo cual permite adivinar un proceso más marcado por los titubeos, los retrocesos, las meteduras de pata y los trompicones que un progreso lineal claro en el que instrumentos, voluntades y fines estén perfectamente delimitados y engarzados. En esos titubeos (llamados Kosovo, Afganistán, Rusia o Irán), y en las lecciones que se extraigan de ellos, se irá construyendo la posición de Europa en el mundo. Difícilmente será de otra manera.

## **¿LUZ AL FINAL DEL TÚNEL?**

Los rasgos esenciales de la crisis constitucional europea han sido tratados en toda su extensión en los capítulos correspondientes de los Panoramas Estratégicos 2005-2006 y 2006-2007, especialmente en lo referido al efecto dominó del doble «no» francés y holandés sobre las políticas europeas y, más concretamente, en lo relacionado con el legado de debilidades que éste dejó a su paso. Dejando atrás pues el planteamiento y el nudo de la crisis, conviene centrarse en el desenlace de la crisis europea, que arranca con la firme voluntad de la Canciller alemana, Angela Merkel, de proceder al rescate sustantivo del Tratado Constitucional durante el semestre de presidencia alemana del Consejo (primera mitad de 2007), pasa por la elección de Sarkozy a la presidencia de la República francesa en mayo de 2007, y termina por materializarse durante la presidencia portuguesa (segundo semestre de 2007) con la firma del llamado «Tratado de Reforma» o Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

La operación de rescate no ha sido en absoluto fácil, ni podía darse por hecho. Recuérdese que, al comienzo de la presidencia alemana (es decir, a 1 de enero de 2007), la UE se encontraba dividida en dos bloques irreconciliables. Por un lado, dieciocho Estados había ratificado exitosamente la Constitución Europea firmada en Roma el 29 de octubre de 2004, mientras que otros nueve bien habían fracasado a la hora de intentarlo (Francia y los Países Bajos) o directamente habían desistido de intentarlo (República Checa, Dinamarca, Irlanda, Polonia, Portugal, Suecia y Reino Unido). Dada la necesidad de unanimidad en la ratificación y la falta de un Plan B, el impás era absoluto y la salida o salidas, difíciles tanto jurídica

como políticamente y, en muchos casos, abiertamente preocupantes (como la propuesta de octubre de 2006 del entonces candidato Sarkozy de sustituir el Tratado Constitucional por un mini-Tratado) (4).

Además del bloqueo técnico, las divisiones políticas ponían en entredicho no sólo si la Unión saldría de la crisis, sino si lo haría unida o más bien pensando en una ruptura pactada que dejara atrás a los miembros más euroescépticos. Estas divisiones quedaban ejemplificadas de forma singular en torno a las desavenencias en cuanto al análisis de las causas de la crisis y sus soluciones (especialmente en lo relativo al intento de endosar a las ampliaciones y la cuestión turca la responsabilidad del doble «no»), fueron también muy visibles en la reunión de los «amigos de la Constitución» celebrada en Madrid en enero de 2007, y se revelaron posteriormente con singular crudeza en las durísimas negociaciones semánticas habidas en torno a la celebración del 50 aniversario del Tratado de Roma y la redacción de la consiguiente declaración de Berlín (5).

En estas circunstancias, la Presidencia alemana adoptó una estrategia y un método consistente en forzar la convocatoria de una nueva conferencia intergubernamental con un mandato sumamente estrecho, pretendidamente técnico y, a la vez, absolutamente hermético. Se trataba pues de trocear el Tratado Constitucional y reempaquetarlo de tal manera que los Estados miembros pudieran elegir cómo presentarlo ante sus opiniones públicas: el mismo texto sería presentado ante unos públicos como un Tratado más (una especie de Niza II) al cual no deberían prestar demasiada atención ya que había sido despojado de todos los elementos supuestamente amenazadores, mientras que ante otros públicos serían presentado como un texto sustancialmente idéntico al anterior, por lo cual tampoco deberían prestarle mucha atención.

Por tanto, el mandato (6) en cuestión, aprobado por el Consejo Europeo del 21-22 de junio de 2007 tenía una indudable virtud, la de permitir acotar perfectamente y de antemano el contenido del nuevo Tratado. Así, para ali-

---

(4) Para un análisis más detallado, véase: G. C. Rodríguez Iglesias y J. I. Torreblanca (coords.), «El futuro de la Constitución Europea: opciones para España», *Informe Elcano* 8/2007. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

(5) Véase: «Tiempo de aniversario, tiempo de trincheras, riesgo de ruptura», *Análisis del Real Instituto Elcano* ARI N.º 16/2007 de 12.02.2007; «España toma la iniciativa europea», *Análisis del Real Instituto Elcano* ARI N.º 8/2007 de 23.01.2007 y «Ampliar o no ampliar, esa no es la cuestión», *Análisis del Real Instituto Elcano* ARI 67/2006 de 6.06.2006.

(6) Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Bruselas 21/22 de Junio de 2007, Anexo 1, Mandato para la CIG, pp.15-30.

vio de los dieciocho Estados miembros que habían ratificado la Constitución Europea, las poco más de quince páginas en las que se condensaba el mandato de la CIG 2007 contenían, con pequeñas modificaciones, el texto íntegro de la fallida Constitución Europea, eso sí envuelto en una serie de importantes concesiones a los eufemísticamente llamados «países que habían experimentado dificultades durante el proceso de ratificación». ¿En qué se expresaban estos guiños a los Parlamentos y opiniones públicas nacionales?

En primer lugar, y de forma más importante, en el abandono de la retórica constitucional. Así, en lugar de refundir todos los Tratados existentes en un solo texto, como había pretendido la Constitución Europea en aras de la sencillez y la lógica, la CIG 2007 produciría un Tratado de Reforma que enmendaría tanto el Tratado de la Unión Europea (TUE) como el Tratado de la Comunidad Europea (TCE). En adelante, pues, la UE dispondría de dos grandes textos: por un lado, un Tratado de la Unión Europea, que básicamente contendría las novedades pactadas en la CIG 2004 y plasmadas en el Tratado Constitucional y, por otro, un segundo texto, también denominado «Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión», que incluiría todas las disposiciones acerca de las políticas comunes, herederas del Tratado de la Comunidad Europea.

En el mismo sentido, el mandato invitaba a los técnicos a suprimir los símbolos (bandera, himno, divisa) del nuevo texto (por más que las instituciones europeas fueran a seguir usándolos); a degradar el rango simbólico del «Ministro de Asuntos Exteriores» previsto en la Constitución al de «Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad» (aunque sus funciones fueran a ser las mismas); a renunciar a denominar «leyes» a las normas europeas manteniendo la denominación tecnocrática de «directivas» y «reglamentos» (aunque su carácter legal se mantuviera incólume); a dejar en un plano políticamente menos visible la primacía del derecho comunitario (por más que ésta siguiera unánimemente considerada por los Estados el pilar inamovible sobre el cual descansa el edificio comunitario); y a hacer más visibles a los Parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones comunitarias. Para completar la operación de maquillaje, también se expulsaba del nuevo Tratado el articulado de la Carta de Derechos Fundamentales, aunque se anunciara en el mismo mandato que esto no afectaría a su valor legal (7).

---

(7) Para un análisis detallado de los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa respecto al fallido Tratado Constitucional, véase el estudio del Prof. José Martín y Pérez de Nanclares, en [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

La intencionalidad política de todos estos cambios era meridianamente clara: como se expresaba con toda rotundidad en el punto 3 del mandato, [el nuevo Tratado o Tratados] «no tendrá carácter constitucional». En la práctica, esta afirmación, como tantas otras que se introducían en el mandato, no tenía sentido jurídico (dado que la existencia de una constitución «material» en el ámbito europeo está largamente asentada tanto desde el punto de vista jurídico, político o económico). Dicho de otra manera: lo que los Veintisiete querían transmitir a los Estados miembros y opiniones más euroescépticas es que la integración europea (es decir, los Tratados en los que ésta se expresa) en absoluta deroga las Constituciones nacionales, sino que emana de ellas (como no podía ser de otra manera), por lo que no puede considerarse que erosione las soberanías nacionales ni pretenda reemplazar al Estado-nación. Dada la obviedad de estos mensajes (que reflejan no sólo el sentido común político, sino la doctrina de todos los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros), el mandato de la CIG 2007 sólo podía ser interpretado como una suerte de exorcismo político dedicado a apaciguar a los más soberanistas.

Más allá de estos cambios, destinados a reforzar las posibilidades de ratificación del texto, el mandato de la CIG también plasmaba el oportunismo de algunos Estados miembros (especialmente de los Gobiernos británico y polaco), que aprovechaban la ocasión para introducir nuevas demandas, o retroceder respecto a concesiones ya realizadas en 2004, poniendo en peligro los frágiles equilibrios institucionales y políticos en los que se asentaba el acuerdo en torno al Tratado Constitucional. Así, el Gobierno polaco, preso de la retórica nacionalista de los gemelos Kazcynski, porfiaba para evitar que se consolidara el paso del sistema de votación en el Consejo vigente en Niza al sistema de doble mayoría Estados-población previsto en el Tratado Constitucional mientras que, por su parte, el Gobierno británico establecía por doquier nuevas «líneas rojas» en materias como los derechos fundamentales, el espacio de libertad, seguridad y justicia y la política exterior, de seguridad y defensa.

Más allá de los detalles, lo cierto es que esta operación de rescate de la sustancia del Tratado Constitucional no puede sino considerarse sumamente arriesgada desde cualquier ángulo que se observarse. Por un lado, al optar por mantener el texto rechazado en Francia y en Holanda con mínimos cambios de contenido, pero despojándolo de toda retórica constitucional, se abre un flanco para el reforzamiento de las críticas euroescépticas acerca de la naturaleza intrínsecamente deficitaria de la democracia en el ámbito de la UE; por otro, se deja el camino expedito para la aliena-

ción de los europeístas, que tendrán que aceptar no sólo el sacrificio de los símbolos de la unidad europea y su finalidad política sino también un retroceso evidente en cuanto a los estándares democráticos, procedimentales y transparencia del proceso de reforma de Tratados (8).

Así las cosas, por mucho que los líderes europeos pactaran entre bastidores que el nuevo texto no fuera sometido a referéndum popular con el fin de evitar nuevas sorpresas, el nuevo procedimiento tampoco garantiza que la ratificación fuera a ser completada exitosamente ya que ni el requisito de unanimidad se ha modificado, ni el nuevo Tratado prevé cláusula de escape alguna en caso de fracaso, ni las dinámicas políticas en los Estados miembros más problemáticos pueden ser controladas con tanta exactitud. Por ello, desde muy pronto quedó claro que la operación diseñada desde Alemania, con el beneplácito de los Estados Miembros, sólo podrá legitimarse por su éxito, difícilmente desde los aspectos sustantivos o procedimentales, que arrojan un balance muy negativo en cuanto al retorno de la lógica aparentemente tecnocrática, jurídica y despolitizada del proceso de integración europeo.

El caso es que tras unas negociaciones desarrolladas en régimen de suma opacidad, la CIG 2007 terminaría por lograr, a finales de octubre, un acuerdo en torno a los contenidos del nuevo Tratado de Reforma. El nuevo texto satisface pues las demandas tanto de los Estados que habían ratificado como las de los que habían fracasado a la hora de ratificar el Tratado Constitucional. Más allá del despojo de los símbolos constitucionales y el refuerzo de los mecanismos de control intergubernamental y nacional sobre las instituciones europeas, el gobierno polaco ha conseguido retrasar una legislatura (hasta 2014) la entrada en vigor del nuevo sistema de votación por doble mayoría en el Consejo (e incluso logra mantener una cláusula de escape en este sentido hasta el año 2017) mientras que, por su parte, el gobierno británico, obtiene (una vez más) todas sus demandas, logrando así un nuevo lote de excepciones, derogaciones y salvedades en lo relativo a su participación en el proceso de integración europeo.

Con todo, tal y como había prometido la Canciller Merkel, la «sustancia» material del Tratado Constitucional ha sido puesta a salvo: el Tratado de Lisboa incluye todos los avances institucionales y políticos logrados por el Tratado Constitucional, y aunque para muchos se parezca más en

---

(8) Para una crítica sustantiva, véase José María de Areilza, «Mito y realidad del Tratado de Lisboa», ABC 14 de diciembre de 2007.

su jerga a un Tratado de Niza II o reformado que a la Constitución Europea, la realidad es que las coincidencias materiales están fuera de toda duda, siendo este punto objeto de consenso entre sus detractores euroescépticos y sus más firmes partidarios así como en los dictámenes de instituciones parlamentarias con perspectivas y visiones notablemente contrapuestas en torno a los temas europeos, como son la Cámara de los Comunes y el Parlamento Europeo (9).

Con el Tratado en la mano, la UE llevará a cabo nuevas políticas (especialmente en el ámbito de seguridad, defensa y asuntos de justicia e interior), con nuevos instrumentos jurídicos e institucionales (la Presidencia estable del Consejo, la doble mayoría), de forma más ágil (al suprimirse la unanimidad en numerosos ámbitos) y con la participación extendida del Parlamento Europeo (que amplía notablemente sus poderes en el proceso legislativo de la UE, especialmente en lo relativo a las cuestiones presupuestarias). Además, para los Estados que deseen avanzar más rápido, las normas para establecer las llamadas «cooperaciones reforzadas» se flexibilizan notablemente, mientras que en el ámbito de la seguridad y la defensa, se mantienen todas las innovaciones previstas en cuanto a la posibilidad de que una serie de Estados establezcan una «cooperación estructurada» permanente (10). Por último, y de forma más importante, las reformas en la figura del Alto Representante para la Política Exterior son de tal calado (al situarlo a la vez dentro del Consejo y de la Comisión Europea, como Vicepresidente) que sin duda ofrecen una oportunidad muy importante de lograr una mayor coherencia y visibilidad de la acción exterior de la UE.

El desbloqueo de la crisis, y la consiguiente salida del atolladero constitucional, puede ser atribuida casi en exclusiva al tándem Merkel-Sarkozy: en el primer caso porque la Canciller, pese a las críticas acerca del evidente retroceso democrático implícito en el método adoptado, marcó

---

(9) Para una visión abiertamente euroescéptica, véase Jens Peter Bonde, «The EU Reform Treaty: a badly written version of the new Constitution» Euobserver.com 26.09.2007. También, Foreign Affairs Committee, House of Commons, «Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty», 16 de enero de 2008 y House of Common Research Papers, The Treaty of Lisbon: amendments to the Treaty on European Union, 2008/09 de 24 de enero de 2008. En el otro extremo, véase Francisco Aldecoa, «Regreso al futuro: el Tratado de Reforma», El PAÍS, Opinión, 19 de octubre de 2007, Andrew Duff, «The True Guide of the Lisbon Treaty», [www.andrewduffmep.org.uk](http://www.andrewduffmep.org.uk), así como el Dictamen del Comité de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Lisboa, aprobado el 23 de enero de 2008 con 20 votos a favor y 6 en contra (Informe Méndez Vigo-Corbett).

(10) Para una visión más detallada, véanse las páginas 83-85 del Panorama Estratégico 2004-2005.

un rumbo claro, supo sostenerlo con respecto a las presiones y no se desvió de él; en el segundo caso porque Sarkozy, que como candidato comenzó con un posicionamiento acerca del Tratado Constitucional prácticamente imposible de reconciliar con los países que sí habían ratificado, ha terminado por aceptar, gracias a la holgura de su victoria presidencial, un texto sustancialmente idéntico al que los franceses rechazaron en referéndum el 29 de mayo de 2005. La combinación de la rigidez alemana y la flexibilidad francesa ha resultado pues crucial para lograr una salida al atolladero constitucional.

Claramente, la salida de dicho atolladero sólo se podrá dar por definitiva en la medida en la que el proceso de ratificación se complete satisfactoriamente de forma que el Tratado pueda entrar en vigor, como está previsto el 1 de enero de 2009. A partir de ahí, los gobiernos de la Unión tendrán dos responsabilidades primordiales que atender.

En primer lugar, implementar sin dilaciones y de forma eficaz las innovaciones previstas en el Tratado. El Tratado de Lisboa es sumamente complejo, y requerirá notables esfuerzos de adaptación a los gobiernos y a los Estados miembros. Sólo en el ámbito de la política exterior y de seguridad, la introducción de las innovaciones institucionales referidas el Presidente estable del Consejo así como la inserción del Alto Representante en la Comisión Europea requieren complejas negociaciones que muy fácilmente pueden ser víctima de rivalidades personales, entre Presidente del Consejo y Alto Representante, o burocráticas, entre Consejo y Comisión.

Así, la intención de Sarkozy de ofrecer a Tony Blair el puesto de Presidente del Consejo no es quizá el mejor augurio en cuanto a la facilidad con la que encajarán dicha innovaciones en el entramado político e institucional de la UE. Dado que el Alto Representante, por su parte, se sentará en la Comisión Europea como Vicepresidente pero presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores, su control sobre la agenda exterior de la Unión será notable, lo que le muy probablemente le expondrá al fuego cruzado de los Estados miembros, el Parlamento Europeo y la propia Comisión Europea. Por su parte, las primeras escaramuzas en torno al diseño del servicio de acción exterior previsto en el Tratado dejan a la Comisión un papel muy secundario: aunque ésta aportaría su extensísima red de delegaciones el mundo, los Estados miembros completarían su personal con diplomáticos nacionales y su dirección recaería sobre el Alto Representante (nombrado por el Consejo), lo cual supondría en la práctica la absorción por parte de



los Estados miembros de los recursos de la Comisión. En consecuencia, no parece difícil anticipar que la puesta en marcha de las innovaciones institucionales en materia de política exterior sea más problemática de lo esperado.

El segundo conjunto de retos que tienen que ver con el desarrollo del Tratado se refiere a la incógnita en torno a si los Estados miembros sacarán el máximo partido de los instrumentos, la flexibilidad y del potencial de integración que ofrece el Tratado. Ello tiene que ver con el avance en la coordinación de las políticas monetarias y fiscales, la energía y el cambio climático, el espacio de libertad, seguridad y justicia, y muy especialmente con las cooperaciones estructuradas en materia de defensa y la posibilidad de proceder a formas de integración flexible o diferenciada (11). En todos estos ámbitos, el Tratado de Lisboa ofrece un potentísimo instrumento: que se aproveche o no dependerá en gran medida del liderazgo, pero también de la percepción acerca del estado de la opinión pública.

## **NUEVOS LÍDERES, SÍ, PERO...**

Las instituciones establecen las reglas del juego y fijan los límites que los jugadores no pueden traspasar. Su misión es acotar lo posible: elegir entre conservar o arriesgar es tarea de las personas. Así, con las mismas reglas del juego podemos asistir a desarrollos muy diversos en cuanto la creatividad o la innovación. Por ello, no cabe duda de que la voluntad política es el gran motor de la integración europea y que la combinación o concatenación de líderes dispuestos a mover las fronteras de lo posible y lo deseable más allá del statu quo es fundamental.

La cuestión es, como se señalaba en la introducción, si la renovación del liderazgo europeo al que hemos asistido en los dos últimos años (especialmente en Francia y Alemania, pero también en el Reino Unido, Polonia o Italia) es susceptible de configurar un equipo que pueda dar al proyecto europeo un empuje comparable al vivido en los ochenta de la mano de los Delors, Kohl, González, Mitterrand.

Comenzando por el lado alemán, la Canciller Merkel ha demostrado hasta la fecha tener muy sólidas credenciales. Su manejo del embrollo

---

(11) «From threat to opportunity: Making flexible integration work», Sebastian Kurpas, Julia De Clerck- Sachsse, José I. Torreblanca y Gaëtane Ricard Nihoul. *EPIN Working Papers*, no.15, September 2006.

constitucional ha sido acertado, como también lo fue en general su gestión al frente de la agenda internacional de la UE durante la Presidencia alemana. En todos los problemas difíciles con los que se ha encontrado, Merkel ha encontrado un tono intermedio correcto: en EEUU supo a la vez criticar a la Administración Bush por su desastroso récord de derechos humanos, pero a la vez tender una mano a la recuperación del espíritu transatlántico que ha presidido la política exterior alemana de la posguerra. Algo similar se puede decir respecto a Irán, donde Alemania ha logrado ser consecuente con el deseo europeo de alejar la opción militar, apoyando la tarea del Alto Representante y dando credibilidad a la amenaza de sanciones como vía para reforzar la vía negociadora.

De la misma manera, con respecto a la Rusia de Putin, Merkel ha sabido mostrarse firme cuando ha sido necesario sin por ello dejar que se deteriorare el núcleo estratégico esencial de la relación con Moscú. Todo ello contrasta muy vivamente con la política del Canciller Schröder, cuya política hacia EEUU, pese a predicarse sobre la base de unos sólidos principios, sin duda fue artificialmente endurecida por consideraciones electorales internas, mientras que su relación con Rusia se sumía en un exceso de cinismo y realismo, ignorando una y otra vez todas las señales de advertencia, lo que en última instancia transmitió a Moscú el mensaje de que podía ignorar sistemáticamente a la UE y alcanzar arreglos bilaterales con los Estados miembros a golpe de talonario energético. Con la victoria de Donald Tusk en Polonia, Merkel tiene además una inmejorable oportunidad de restaurar la política de la UE hacia Rusia y, de paso, de volver a ganarse la confianza de los nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental poniendo fin al penoso legado dejado en la región por el tándem Chirac-Schröder (12)

Además de todo esto, Merkel está contribuyendo a reforzar el liderazgo europeo y la posición de Alemania en la UE de la manera adecuada, es decir asumiendo los costes políticos y gestionando eficazmente una serie de reformas económicas de gran calado que permitirán a Alemania ganar en competitividad, crear empleo, y cumplir con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Todo ello, no debe olvidarse, en un contexto político sumamente difícil, dominado por una victoria electoral muy ajustada y un gobierno de gran coalición sumamente complejo de gestionar. Sin embargo, pese a todas sus virtudes y a las afinidades ideológicas, existe una

---

(12) Poland's Second Return to Europe? Pawel Swieboda. ECFR Policy Brief /03 December 2007.

enorme distancia entre la Alemania de Kohl y la de Merkel. Dieciocho años después de la caída del muro, Alemania es hoy un socio «normal», lo que implica que establece con mayor libertad sus prioridades y define sus intereses de forma más pragmática. Por ello, aunque su vocación e identidad europea sigan incólumes, ello es compatible con una aproximación más intergubernamental que federal a la política exterior (véase la posición sostenida en torno a la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) así como de una visión más beligerante en lo relativo al difícil encaje de su régimen de división de competencias entre Estado y *länder* en la lógica del mercado interior y las normas comunitarias.

Frente a esta Alemania que ya ha alcanzado una altitud y velocidad de crucero estables, aposentado sus reformas y que practica una enorme coherencia tanto hacia dentro como hacia fuera, nos encontramos una Francia que está dominada por el hiperactivismo de Sarkozy y cuyas señales, más allá del continuo *spin* político y mediático son, en ocasiones, notablemente contradictorias. Por ello, puede decirse que el retorno de Francia a la escena europea e internacional ha sido largamente esperado, pero está siendo algo abrupto y presenta dos caras: una enormemente positiva, que debería ser aprovechada al máximo por sus socios para impulsar el proyecto europeo; y otra más problemática, que sin duda planteará (en realidad, ya lo ha hecho) algunas tensiones importantes que conviene no ignorar (13).

Quizá nada mejor para calibrar el liderazgo de Sarkozy que el discurso pronunciado por éste el 27 de agosto de 2007 ante los Embajadores del cuerpo diplomático francés (14). Allí se muestra, en primer lugar, el carácter transformador (casi revolucionario) de la política exterior de Sarkozy. Se trata de un intento sistemático de repensar completamente las bases de la política exterior francesa de los últimos cincuenta años, probablemente un intento de reinterpretar y adaptar para el siglo XXI, de reinventar, en definitiva, el gaullismo (entendido, más allá de los matices ideológicos, como una manera ambiciosa de ver la presencia y papel de Francia en el mundo). Desde esa perspectiva, tanto Giscard como Mitterrand o Chirac habrían practicado una misma política exterior, una política en la

---

(13) He desarrollado estas ideas con algo más de detalle en el texto, «España, Francia y Europa, percepciones, sintonías y desajustes», presentado en el Foro Hispano-Francés organizado por CIDOB celebrado en París los días 10-11 de enero de 2008.

(14) Allocution de M. Nicolas SARKOZY, Président de la République, à l'occasion de la conférence des Ambassadeurs. Palais de l'Élysée, Paris, le 27 août 2007 [http://elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/août/allocution\\_a\\_l\\_occasion\\_de\\_la\\_conference\\_des\\_ambassadeurs.79272.html](http://elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/août/allocution_a_l_occasion_de_la_conference_des_ambassadeurs.79272.html)

que Francia actuaba como líder mundial «por defecto», un actor ciertamente influyente, pero más bien pasivo o defensivo en cuanto a sus planteamientos, obsesivamente centrado en equilibrar el papel de EEUU en Europa y en el mundo, y más presto a criticar a los EEUU desde una posición de contrapoder que a tomar sus propias iniciativas. En contraste, del discurso de Sarkozy se deduce claramente que la Francia en la que él piensa no quiere influir sólo como un mero contrapoder de EEUU, en línea con el legado que dejó De Gaulle y que los presidentes franceses deberían administrar, sino que quiere configurar activamente un orden internacional marcado por enormes desafíos, lo cual requeriría un nuevo discurso sobre la seguridad y, muy especialmente, sobre las relaciones transatlánticas y el papel de Europa en el mundo.

En segundo lugar, y combinado con lo anterior, la política exterior que plantea Sarkozy es inseparable de una visión muy clara de su liderazgo personal. Como el propio Sarkozy señalaba en su discurso de 27 de agosto: «la impronta de un estadista es cambiar el curso de los acontecimientos, no sólo describirlos o explicarlos». Este elemento de liderazgo tiene, como es natural, dos caras: por un lado, puede ser un enorme facilitador del proceso de toma de iniciativas y adopción de decisiones; por otra, puede distorsionar el cauce normal en el que se formula la política exterior en un país democrático, consistente en la búsqueda y negociación del equilibrio entre diferentes visiones, instituciones, sectores sociales, prioridades, actores, etc. En última instancia, una política exterior que lo fíe todo al liderazgo personal, renunciando a construir una base amplia de apoyo político y social, difícilmente será sostenible, ya que se verá expuesta a los vaivenes que sufra el liderazgo que la impulsa.

Por ello, cuando Sarkozy propone en septiembre de 2006 un mini-Tratado en sustitución de la Constitución Europea; fuerza una reapertura de la cuestión de la adhesión turca; impone una Unión Mediterránea; exige un Comité de Sabios que reflexione sobre las fronteras de la Unión; o pone en marcha unilateralmente un proceso de revisión de la Estrategia Europea de Seguridad; la perspectiva europea, en el sentido de buscar la compatibilidad entre el interés europeo y el nacional, queda oscurecida o relegada a un segundo plano. Esta aproximación al interés europeo, de abajo a arriba, a golpe de discurso y sin buscar previamente el consenso, merma sensiblemente las opciones de Europa, que quedan reducidas a intentar acomodar los intereses nacionales o, más directamente, a intentar ejercer de co-rea de transmisión para amplificar los intereses nacionales, cuando no a ser obviada y marginalizada caso de plantear algún obstáculo.

El planteamiento, desarrollo y desenlace del Comité de Sabios, convertido finalmente en Grupo de Reflexión podría muy bien ejemplificar este fenómeno, como sin duda lo es también todo lo relativo a la génesis y desarrollo del proyecto de Unión Mediterránea, donde las tensiones con Alemania han provocado unas chispas verbales inéditas desde hace tiempo entre los socios del eje franco-alemán (15). En consecuencia, en la medida que Sarkozy siga una agenda autónoma y su coordinación con Berlín se produzca a posteriori más que a priori, el eje franco-alemán funcionará más a trompicones que de una forma sostenida.

Tampoco puede decirse que las cosas marchen bien por el lado británico ya que el desdén de Brown por lo europeo es bien conocido; sumado, además, a una debilidad interna congénita en materia de política europea, el resultado es, una vez más, una política europea en espera (*stand-by*), exclusivamente pendiente de sobrevivir al trámite parlamentario de ratificación del Tratado de Lisboa. Pero incluso en el caso de una ratificación satisfactoria, la gran asignatura pendiente de Brown (ganar unas elecciones) impondrá un corsé tan estrecho que éste dispondrá de un margen de maniobra incluso más reducido aún que el de Blair en materias en las que el Reino Unido, pese a la fragilidad del apoyo popular a la integración europea, tradicionalmente sí ha podido tomar la iniciativa.

Así, si en el pasado, el Reino Unido podía consensuar con Francia el relanzamiento de la política europea de defensa (Acuerdos de St.Maló) y con Alemania políticas económicas reformistas (Agenda de Lisboa), su capacidad de complementar el eje franco-alemán en estas dos materias (defensa y reformas económicas) en las que París y Berlín necesitan a Londres, se ve en entredicho. Así, los tímidos avances en este sentido puestos en marcha por el Foreign Office de David Miliband han sido parados en seco por la oficina del Primer Ministro (16). Por tanto, parece evidente que la supervivencia política de Brown está íntimamente vinculada a que todo lo que tenga que ver con Europa vuele tan bajo que no pueda ser detectado por los radares de los conservadores, la prensa y opinión pública euroescéptica. Como consecuencia, resulta una incógnita averiguar qué

---

(15) Véase las duras declaraciones de Merkel sobre la cuestión. «Merkel sure Mediterranean Union will not happen». AFP, 7 December 2007, <http://www.eubusiness.com/news-eu/1197048725.87/> y «Merkel criticises Sarkozy's Mediterrean Plans», Euobserver.com, 6.12.2007.

(16) Véase por ejemplo las tensiones entre Downing Street y el Foreign Office a costa del discurso de D. Miliband en Brujas el 15 de noviembre de 2007. «No.10 admits PM changed Miliband speech», The Guardian, 16 November 2007. [http://www.guardian.co.uk/uk\\_news/story/0,,2212320,00.html](http://www.guardian.co.uk/uk_news/story/0,,2212320,00.html)

hará Brown cuando Sarkozy, bajo Presidencia francesa de la Unión en el segundo semestre de 2008, lance una doble propuesta de reforma de la Estrategia Europea de Seguridad y, a su vez, de la Alianza Atlántica, que refuerce la sinergia entre UE-OTAN y, a la vez, la posición de la política francesa de defensa dentro de ambas dos. Por tanto, es razonable prever que la posición del Reino Unido seguirá siendo notablemente excéntrica, más inhibidora que facilitadora, incluso en aquellas materias en las que Londres tenga un interés nacional claro.

Quedan por mencionar los otros dos Estados grandes, la España de Zapatero y la Italia de Prodi, que siempre tienden a contarse entre los que apoyarán y facilitarán iniciativas integracionistas pero que raramente son sus iniciadores por lo que su visibilidad como líderes tiende a ser reducida o limitada a aspectos sectoriales.

En las negociaciones en torno al Tratado Constitucional, España ha salvado un gran número de políticas y reformas institucionales de mucho interés desde el punto de vista de sus prioridades europeas (desde la política exterior, de seguridad y defensa a la energía así como todo lo relacionado con el espacio de libertad, seguridad y justicia). Sin embargo, los cuatros años de política europea de Zapatero no pueden dejar sino un poso de insatisfacción en cuanto al desfase entre la profundidad y extensión de la demanda de Europa formulada en 2004 bajo el epígrafe «el retorno a Europa» y las dificultades con las que dicho retorno encontró, primero en forma de un liderazgo franco-alemán agotado, luego en cuanto a la frustración provocada por el rechazo en Francia y Holanda al Tratado Constitucional, que España decidió someter a ratificación popular plenamente convencida de que su contenido y vocación significaban un salto definitivo en la integración política.

Más allá de los aspectos institucionales, la realidad es que durante estos últimos cuatro años, España se ha visto enfrentado en demasiadas ocasiones a situaciones y problemas para los que la UE no podría sino ofrecer respuestas parciales o insatisfactorias. Así, en grandes cuestiones que interesan a España (la seguridad energética, los flujos migratorios o la seguridad de nuestras inversiones en América Latina), Europa se ha mostrado incapaz de estar a la altura de las ambiciones o necesidades de Madrid. En justa reciprocidad, cabe decir sin embargo que en otras cuestiones que afectan decisivamente al futuro de Europa, como Kosovo o Afganistán, quien no ha estado siempre a la altura de las necesidades europeas ha sido España. En el primero de los casos, porque España no

ha terminado de encontrar la manera de conciliar sus intereses europeos, que le deberían situar al lado de Alemania, Francia, Reino Unido o Italia, con sus intereses domésticos, que le han situado finalmente al lado de Grecia, Chipre, Eslovaquia o Bulgaria. En el mismo sentido, España se ha mostrado atenzada por su opinión pública en lo relativo a Afganistán, lo que ha limitado su capacidad de contribuir a reforzar el pilar europeo de seguridad cuando éste era más necesario.

Todo ello tiene que ver con un fenómeno evidente, que afecta a la posición de España en la UE y al futuro de su política europea, y que deberá ser objeto de reflexión: el de que en la última década, el crecimiento de España la ha situado en una posición global inédita, en América Latina, pero también en la propia Unión Europea, el Mediterráneo o África. Si en el pasado España concibió tendió a concebir su presencia en estas zonas del mundo vía su pertenencia a la Unión Europea, intentando que la Unión Europea reforzara las capacidades y los fines de nuestra política exterior, y sin en absoluto poder considerar el plano europeo y el plano nacional de forma independiente, la situación ha evolucionado en una dirección distinta a la esperada. Dicho de otra forma, quien se ha globalizado en América Latina es España, no la Unión Europea, lo que obliga a España a reforzar sus activos y capacidades nacionales, en definitiva, a construir una presencia española. Por tanto, si en el pasado España tendió a pensar que primero habría que europeizar la política exterior española, es decir construir una presencia europea en América Latina o el Magreb como vía para los intereses españoles, hoy muy probablemente deberíamos reflexionar sobre hasta qué punto la europeización ocurrirá de forma inversa, es decir, como resultado de la intensísima presencia española en ambas zonas. Por ello, muy probablemente, España terminará por llegar a la misma conclusión (por convencimiento o imitación) a la que ya parecen haber llegado sus vecinos franceses, alemanas o británicos, acerca de la necesidad ineludible de reforzar sus propias capacidades de actuación y proyección de poder (blando o duro) ya que esas capacidades serán útiles tanto en un contexto nacional como europeo, es decir, independientemente de cómo y en qué sentido evolucione la Unión Europea.

En consecuencia, como avanzaba al principio, pese a la aparición de una nueva constelación de líderes europeos, el recorrido potencial de la Unión Europea se encuentra lastrado por desajustes y problemas de falta de sintonía. Estos problemas no son insuperables, pero limitarán de forma decisiva la capacidad de dar una respuesta rápida y coherente a los desafíos que enfrenta la UE. Veamos cuáles son esos desafíos.

## EUROPA EN EL MUNDO ¿MENGUANTE O ASCENDENTE?

Hasta fechas muy recientes, el progreso de la integración europeo podía ser evaluado en términos endógenos. Así, en un *continuum* de integración marcado en un extremo por la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA) y en el otro por la unión política, era posible situar con relativa exactitud la posición exacta de la nave europea. Al fin y al cabo, de acuerdo con las teorías de integración, la UE obedecía a un plan perfectamente lineal y funcionalista en el que al carbón y al acero seguiría el mercado interior, a éste la unión aduanera, a ésta la unión económica y monetaria y a ésta la unión política. Como la variable tiempo importaba relativamente poco, porque la UE competía consigo misma, lo importante no era si la UE iba retrasada o avanzada con respecto a algún reloj histórico, sino si progresaba o avanzaba, lo que llevaba a discusiones interminables sobre si la botella estaba «medio llena» o «medio vacía».

Sin embargo, cuando introducimos en nuestro análisis factores exógenos, el problema comienza a ser cuál es el tamaño de la botella en relación a las otras botellas que hay al lado. Como se ha señalado acertadamente, «en un orden mundial definido por potencias extragrandes –China en ascenso, Rusia que renace, más un EEUU unilateral– [sin olvidar la India o Brasil] y problemas XXL como el cambio climático, el terrorismo o las pandemias globales, el tamaño importa» (17). Dicho de otra forma, observado a las tendencias demográficas y económicas mundiales [véase el capítulo 4 de este Panorama], lo evidente es que, en términos relativos, la botella europea es y será cada vez más pequeña. Esto debería suponer un acicate para los Estados miembros porque sólo bajo el prisma de la agregación de sus magnitudes económicas, demográficas o militares tiene Europa alguna oportunidad de tener una visibilidad mundial. Ello no quiere decir que los Estados europeos estén condenados a la extinción, pero sí a una relevancia política cada vez menor y una capacidad de influencia necesariamente menguante. En consecuencia la visión geológica o hegeliana que los europeos tienden a tener de su proyecto de integración, en el sentido de que el tiempo juega a favor de su idea del mundo, dista mucho de ser realista.

Tomemos por ejemplo, el ámbito del «poder blando», basado en el atractivo que ejerce un país ante otros y que resumen bien el tipo de po-

---

(17) «El efecto Europa», by Mark Leonard and Richard Youngs. *Foreign Policy edición española*, October-November 2007, pp.34-39.



der en el que Europa viene confiando de manera tradicional como elemento de influencia en el mundo. Si observamos las encuestas mundiales, la Unión Europea sigue gozando de una gran aceptación en el mundo (18). Sin embargo, si nos trasladamos a nuestra periferia más inmediata, como Egipto, Croacia, Bosnia o Turquía, también podemos constatar cómo esa aceptación se está erosionando (19). En estas tres últimas, las dudas de la UE acerca de su capacidad de expansión están cobrándose un elevado precio y la UE comienza a ser percibida como una potencia más imperial que benigna (que crea protectorados y los gobierna vía procónsules omnipotentes) (20). Algo parecido puede decirse de Oriente Medio, donde la legitimidad de la UE ha sido tradicionalmente alta, pero ahora aparece como demasiado pasiva frente a los EEUU. Este deterioro de la imagen de la UE tiene que ver también con cómo ésta proyecta una imagen de cerrazón tanto a los productos como a las personas de terceros países y con cómo aparece obsesivamente centrada en su seguridad (energética, frente al terrorismo, de sus Estados del bienestar, etc.) frente a las necesidades de sus vecinos en términos de desarrollo económico, gobernanza política o seguridad humana.

Las cosas no parecen estar en mejores condiciones en lo referido a indicadores más clásicos de poder «duro». En este sentido, la incapacidad de Europa para sacar partido de sus recursos y movilizar su potencial es simplemente pasmosa. En Naciones Unidas, por ejemplo, pese a aportar más del 40% del presupuesto de la organización, ser el primer donante de ayuda al desarrollo, tener cinco asientos en el Consejo de Seguridad (dos de ellos con derecho de veto), y ser el primer contribuyente a operaciones de mantenimiento de la paz, Europa cada vez tiene menos éxito en lograr formar bloques amplios y se encuentra frecuentemente desbordada por coaliciones lideradas por China.

De la misma manera, pese a que el PIB agregado de la UE-27 supera ya al de EEUU y aunque la UE sea el primer bloque comercial del mundo,

---

(18) Véase los resultados de una encuesta mundial realizada conjuntamente entre Gallup y el European Council on Foreign Relations en la que se entrevistaron 52.000 personas en 52 países en la que se pone de manifiesto el atractivo mundial de la Unión Europea. «New World Order: The balance of soft power and the rise of herbivorous powers (by Ivan Krastev and Mark Leonard), European Council on Foreign Relations, Policy Brief, 24 October, 2007.

(19) «World Publics See European Union as a Positive Influence», <http://worldpublicopinion.org> March 21, 2007.

(20) Gerald Knaus y Marcus Cox, «The Helsinki moment in SouthEastern Europe», *Journal of Democracy*, Volume 16, No. 1. January, 2002.

se ve incapaz de lograr que sus principios y puntos de vista se abran camino en las principales instituciones multilaterales. Por ello, pese a que su peso económico y comercial sí que es considerable, en el caso de Irán, por ejemplo, la Unión Europea representa el 37% del comercio exterior (lo que en teoría le debería conceder un margen de actuación importante) la realidad de su capacidad negociadora es bien distinta.

En sentido parecido, cuando los veintinueve Estados miembros de la UE que son también miembros de la OTAN se muestran incapaces de aportar algo más de una decena de helicópteros a la misión en Afganistán de entre los 16.000 de los que disponen, cuando confiesan que sólo un 2.8% de sus fuerzas (66.000 efectivos) son desplegados en el exterior, o cuando pese al visto bueno de Naciones Unidas a la constitución de una misión de paz para Chad-Darfur, tardan meses en acordar la distribución de los costes y esfuerzos, resulta indudable que el problema no reside en el volumen de gasto militar agregado de los veintisiete, sino en el escaso retorno que la seguridad europea obtiene de éste.

Por tanto, aunque es evidente que la UE podría hacer mucho más por reforzar sus capacidades y construir una presencia global para el mundo de los años 2020-2030, sólo el mero hecho de usar coherente y eficazmente los recursos de los que ya dispone ya sería un indudable progreso y, además, le permitiría responder pensar y actuar por sí misma para hacer frente de forma eficaz a los desafíos que tiene planteados en este momento.

Tomemos, por ejemplo, el caso de EEUU. Es cierto que la política exterior de la Administración Bush ha sido muy negativa desde el punto de vista de los intereses europeos y que Europa está fracasando a la hora de sostener el orden multilateral de la guerra y la posguerra fría frente a los embates de EEUU, Rusia y China. El problema es que Europa se ha acostumbrado a ver el mundo a través de los EEUU, bien mostrando su apoyo incondicional a las políticas estadounidenses, pero secundándolas como un *free-rider*, es decir sin contribuir a ellas, bien criticándolas incondicionalmente, pero sin estar dispuesta a poner en marcha propuestas y visiones alternativas. Sin embargo, desde el Tribunal Penal Internacional a la reforma de las Naciones Unidas, el cambio climático o la propia intervención en Iraq, es posible argumentar que EEUU ha actuado de acuerdo con sus propios intereses, imponiéndose allí donde podía, negociando donde no tenía más remedio. ¿Por qué Europa no puede hacer lo mismo? Esa es desde luego una mejor opción que esperar un cambio de adminis-

tración en Washington, cambio que, primero, puede no producirse, y segundo, que aunque se produjera, tampoco daría lugar a una política exterior completamente coincidente con los intereses europeos dadas las reticencias del Senado, pero también de los demócratas, a establecer compromisos multilaterales en política exterior. Claramente, Europa debe pensar y actuar por sí misma, no frente a ni al servicio de Estados Unidos.

Sin duda, la mejor prueba de que los problemas europeos no se originan (ni por tanto, tienen su solución) en Washington se encuentran en la más inmediata periferia europea. En el caso de las relaciones con Rusia, por ejemplo, un informe del European Council on Foreign Relations señala cómo, para la Unión Europea, «Rusia se ha convertido en el factor de división más acusado desde que el ex secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, separó a los Estados miembros entre “nuevos” y “viejos”» (21). El informe identifica hasta cinco grupos de Estados miembros (desde los más apaciguadores hasta los partidarios de una nueva guerra fría) dependiendo de sus preferencias a la hora de tratar con Moscú. Por culpa de dichas divisiones, se destaca, aunque la UE es una potencia mucho mayor que Rusia (su población es tres veces y media la rusa, su gasto militar es 10 veces superior y su economía supera 15 veces la de este país), la Rusia de Putin está logrando imponer sus puntos de vista comerciales, energéticos y de seguridad a los europeos. El informe señala hasta qué punto la UE se encuentra dividida entre quienes ven en Rusia a un socio potencial al que se puede atraer a la órbita de la Unión mediante un proceso de «integración paulatina» (vinculando a Rusia a tantas instituciones como sea posible y fomentando sus inversiones en el sector energético de la UE, aunque en ocasiones Moscú vulnere las reglas) y los que ven en Rusia una amenaza y quisieran tratarla como tal, frenando el expansionismo ruso y su desprecio hacia la democracia mediante una política de «contención suave» que conllevaría la exclusión del país del G-8, la inclusión de Georgia en la OTAN, el apoyo a regímenes antirrusos en su vecindad, el desarrollo de escudos de misiles y de una «OTAN de la energía», así como el freno a cualquier inversión rusa en el sector energético europeo.

Tampoco puede decirse que la UE esté actuando brillantemente en Kosovo, Serbia y Bosnia, países donde pese a contar con todos los triunfos en su mano (diplomáticos, militares, políticos y económicos), las divi-

---

(21) Mark Leonard y Nicu Popescu, «A Power Audit of EU-Russia Relations». European Council on Foreign Relations, ECFR, Report 1/2007.

siones europeas desgastan sustancialmente el inmenso capital político acumulado tras más de una década de presencia activa en la región. Aquí de nuevo, es difícil trasladar las responsabilidades a terceros.

En Kosovo, la UE se encuentra a la defensiva, incapaz no sólo de practicar la firmeza ante Belgrado y Prístina, sino muy especialmente, de marcar unos límites claros tanto a Estados Unidos como a Rusia. Frente a la situación actual, en la que las cuatro partes mencionadas intentan arrastrar a la UE a sus posiciones, lo que proyecta una UE con aspecto de débil y maleable, la UE debería ser capaz de persuadir a las partes de que sólo ella puede garantizar una solución estable, duradera y equitativa a las partes. Paradójicamente, además, la UE se ha mostrado más firme y exigente con los kosovares, haciéndoles ver (con razón) que una declaración unilateral de independencia sería incompatible con el compromiso europeo de asistir a Prístina que con Belgrado. El problema es que, como en el caso de Rusia (también en cuanto a la polémica decisión de levantar la restricción de visado al Presidente Mugabe), la UE se muestra con demasiada frecuencia proclive a responder a cada nueva dificultad flexibilizando sus principios, no actuando de forma consecuente con ellos. En ese sentido, la relajación de los requisitos impuestos a Belgrado en relación a la entrega de Mladic y Karadjic al Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia como paso previo a la firma de un acuerdo de asociación y estabilización difícilmente sirve no sólo a los intereses de la UE sino a los de la propia sociedad civil serbia, a la cual la UE debería ayudar a tener un futuro libre de hipotecas. A estas alturas, la UE debería haber asumido ya que el nudo kosovar no se resolverá con el concurso entusiasta de Serbia y de Rusia y haber actuado en consecuencia, acomodando los intereses de Belgrado y de Moscú a posteriori, no incorporándolos ex ante al proceso, lo cual, como se demuestra, conduce al bloqueo.

Bosnia ofrece otro escenario en donde las dudas y proceder de la Unión Europea erosiona en ocasiones su propia política, sin necesidad del concurso de terceros. En el pasado, la perspectiva de adhesión justificaba el hecho de que los países candidatos aceptaran imposiciones de una notable extensión y profundidad. Con todo, aunque la UE fuera un elemento central en la gobernanza de los candidatos, ésta se producía a distancia, vía el acervo comunitario, los instrumentos de pre-adhesión y las negociaciones de adhesión. En los Balcanes, sin embargo, y especialmente en Bosnia, la UE ha gobernado sin intermediarios, en un régimen de protectorado sólo aceptable en tanto en cuanto se trataba de países arrasados por la guerra y sin ninguna perspectiva de futuro. Pero al diluir-

se la perspectiva de adhesión (en parte debido a la «fatiga de ampliación» que atenaza a muchos Estados miembros desde los referendos francés y holandés de 2005), el régimen de protectorado se ha hecho cada vez más insoportable, especialmente en la medida en la que la UE no ha sabido compensar hasta muy recientemente la falta de perspectiva de adhesión con acuerdos generosos en cuanto a libre circulación de personas y bienes. Así, con epicentro en Bosnia (como caso extremo), pero alcanzando a toda la política de vecindad de la UE (desde Ucrania a Marruecos), la UE se ha encontrado con la dificultad de encontrar las claves de una política posampliación exitosa. Como se muestra en las encuestas, es paradójicamente allí donde la UE ha hecho más (en Bosnia) donde su imagen más se ha deteriorado. Para algunos de sus vecinos, la UE sólo muestra interés por controlar los flujos de personas, luchar contra el crimen organizado y garantizar su seguridad energética, dejando a un lado cuestiones esenciales para el futuro de estos países (22).

En la misma línea, los mensajes diarios que socavan la política europea hacia Turquía suponen un despilfarro de capital político sin precedente, probablemente compensado de forma muy magra por ganancias menores en la popularidad de algunos líderes en algunos países. En el caso particular de Francia, iniciar una nueva política mediterránea, como ha hecho Sarkozy, cargando con el vecino y aliado mejor predispuesto (Turquía), no parece tener mucho sentido. Sin duda, la oposición a la entrada de Turquía es una opción legítima, pero dado que todos los Gobiernos franceses (como los de los otros veintiséis Estados miembros) son responsables y cosignatarios de la actual política (que considera de forma inequívoca, y por eso hace tiempo que ya ha traspasado dicho umbral, que Turquía *puede* ser miembro de la UE), el cambio de rumbo no se puede hacer desde el veto unilateral y desde las amenazas, sino de una forma gradual, responsable y a largo plazo.

Sin ampliación, no hay hechizo europeo. Pero la UE carece de una política de postampliación, y eso es algo que deberá ser objeto de debate político durante los próximos años (23). El entonces Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, formuló hace algunos años el lema «todo menos las instituciones» en relación a la perspectiva europea de Rusia.

---

(22) «The worst in class. How the international protectorate hurts the European future of Bosnia and Herzegovina». *European Stability Initiative*. Discussion Paper, 8 de noviembre de 2007.

(23) European Commission. «A Strong European Neighbourhood Policy». COM(2007) 774 final. 5/12/2007.

Probablemente, una política de ese estilo podría haber servido en relación al Mediterráneo o Europa Central y Oriental en los noventa. En la actualidad, sin embargo, la UE podría ser tan flexible hacia fuera como lo es ya hacia dentro por lo que las instituciones podrían ser (al menos parcialmente) parte de la oferta europea caso de formularse una política de vecindad renovada en cuestiones como la energía, Schengen, comercio etc. La UE del futuro será mucho más variable en su geometría, también en cuanto a sus políticas: parece lógico pues que dicha flexibilidad se aproveche también para dar mayor profundidad a su política exterior.

## **CONCLUSIÓN**

Europa necesita seguir desarrollando su proyecto. Se trataría, pues, de volver a considerar las reformas institucionales como medios para lograr fines, no como fines en sí mismos, fenómeno al que hemos asistido con demasiada frecuencia en los últimos años. Esta llamada al pragmatismo no debería interpretarse como una reivindicación del viejo funcionalismo, ni tampoco como un apoyo al muy criticable proceso de oscurecimiento democrático por el que se ha rescatado el texto constitucional, ni siquiera como un alegato en pro de la tecnocracia y la despolitización, sino como una necesidad de rebajar la polarización a la que el proceso de integración ha dado lugar en estos dos últimos años. En democracia, los medios son siempre imperfectos, los fines incompletos, y ambos son siempre objeto de contestación; en estas circunstancias, la tarea del proceso político no es facilitar la búsqueda de la verdad sino el acuerdo. Y ese acuerdo tiene que producirse en torno a una serie de temas sustantivos, que permitan definir la naturaleza y construir la base de un poder europeo. Ello requerirá seguir pensando en cómo manejar de forma flexible las fronteras, pero también las instituciones y las políticas, en geometrías variables, cómo no en rescatar los procedimientos democráticos y la ciudadanía. etc.

Eso sí, una vez rescatada la nave europea del marasmo en el que la sumió el «no» francés de mayo de 2005, y de forma previa, un control de daños no podría menos que señalar algunos signos preocupantes de tensión.

En primer lugar, en lo relativo a la profundización. El Tratado de Lisboa ha supuesto un retroceso evidente con respecto al Tratado Constitucional, tanto en términos sustantivos (nuevas líneas rojas) como en lo referente al sentimiento de propósito compartido (desarme identitario). En cualquier

caso, parece claro que el Tratado Constitucional marcó el techo de la integración a 27, lo que supone que en el futuro funcionará más la geometría variable, las especializaciones sectoriales y las cooperaciones reforzadas. La flexibilidad ofrece grandes posibilidades prácticas pero también conlleva un riesgo muy importante: que sea la Unión Europea (como la Unión Mediterránea) la que se convierta en una «unión de proyectos» en lugar de «un proyecto de unión». No dejaría de ser curioso, ahora que Rumsfeld se ha marchado, que la Unión cambiara su divisa («unida en la diversidad») por el lema favorito de éste («la misión determina la coalición»).

En segundo lugar, la política de ampliación. Otra de las consecuencias del referéndum francés y la crisis subsiguiente ha tenido que ver con la extensión de un juicio retrospectivo negativo (e infundado) sobre los efectos de la ampliación de 2004. Por un lado, esta visión negativa de la ampliación ha dañado notablemente la imagen y capacidad de influencia de Francia en Europa Central y Oriental. Por otro, el giro adoptado por Sarkozy respecto a Turquía, en contradicción total con las decisiones adoptadas durante más de una década por Chirac, introduce también fortísimas tensiones internas en el seno de la UE (y especialmente con España, que siempre ha sido defensora de la elegibilidad de Turquía, amén de la promotora de la «Alianza de las Civilizaciones»).

Reenganchar estos dos motores (ampliación e integración), aunque necesariamente bajo nuevos formatos y ambiciones (seguramente más flexibles y heterogéneos) parece sin duda el reto del futuro.

## **CAPÍTULO QUINTO**

# **VISIÓN DESDE ESPAÑA DE UN NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA ALIANZA**



---

---

## VISIÓN DESDE ESPAÑA DE UN NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA ALIANZA

FERNANDO DEL POZO

---

---

*The West won the world not by the superiority of its ideas or values or religion but rather by its superiority in applying organized violence. Westerners often forget this fact, non-Westerners never do. Samuel P. Huntington.*

*Sólo una mente perturbada puede creer que las legiones romanas crearon más conflictos que los que evitaron con su propia existencia. José Ortega y Gasset.*

### ANTECEDENTES

En el árbol jerárquico de los documentos básicos de la OTAN, el Concepto Estratégico (SC) no ocupa en apariencia un lugar muy relevante, mezclado como está con un considerable cuerpo documental de Comunicados, Declaraciones y otros documentos contingentes o de corta vigencia. La impresión de escasa relevancia se acentúa al observar que en el dominio público sólo existen dos SC, el de 1991, y el vigente datado en Abril de 1999, lo que parece indicar que la Alianza vivió sus años más brillantes –aquellos en que cumplió su claro objetivo de proteger a Europa de la amenaza soviética– sin sentir la necesidad de tal documento conceptual.

La realidad de su importancia es sin embargo muy superior a esta apariencia. En primer lugar, y aún obviando otros documentos de igual nombre pero clasificados, de alcance exclusivamente militar, es preciso colgar de la misma rama de la que penden los Conceptos Estratégicos de 1991 y 1999 el trascendental *Harmel Report*, de Diciembre de 1967, que pasó a la historia por consagrar el consenso aliado sobre el principio de defensa flexible, y que, aunque diferentemente estructurado que los SC, tenía un objetivo similar que no se puede expresar de manera más clara y sucinta que citando la frase entrecomillada de su primer párrafo:

*Estudiar las tareas con que se enfrenta la Alianza y los procedimientos para llevarlas a cabo, con objeto de reforzar la Alianza como factor de paz duradera (1).*

Comparemos con el preámbulo del SC91:

*Reafirmando los principios básicos que han fundamentado la Alianza desde su fundación, los Jefes de Estado o de Gobierno de la OTAN reconocen que los cambios que están teniendo lugar en Europa tendrán un impacto duradero en la forma en que sus objetivos serán conseguidos en el futuro. En particular establecen una revisión fundamental de la estrategia (2).*

y con el SC99, que tras declarar que no es sino la adaptación del SC91 a los numerosos cambios ocurridos con posterioridad, expresa así su propósito:

*Este nuevo Concepto Estratégico guiará los pasos de la Alianza en la consecución de sus objetivos. Expresa el propósito permanente de la OTAN y la naturaleza de sus tareas de seguridad fundamentales, identifica las características del nuevo entorno de seguridad, especifica los elementos del amplio concepto de seguridad de la Alianza, y proporciona una guía para la adaptación futura de sus fuerzas militares (3).*

Parece claro que los tres documentos son de carácter eminentemente político, y tratan de establecer un nuevo punto de partida cada vez más ambicioso y detallado, implícita o explícitamente debido a una nueva situación, mientras que profesan mantener como referencia los principios básicos consagrados en el Tratado de Washington.

En este punto es pertinente preguntarse si no habría sido, en todos los casos, más práctico y expeditivo negociar un nuevo Tratado. De hecho, su poco menos que olvidado Artículo 12 establece que:

---

(1) *(To) study the future tasks which face the Alliance, and its procedures for fulfilling them in order to strengthen the Alliance as a factor for durable peace*

(2) *While reaffirming the basic principles on which the Alliance has rested since its inception, [NATO Heads of State or Government] recognised that the developments taking place in Europe would have a far-reaching impact on the way in which its aims would be met in future. In particular, they set in hand a fundamental strategic review.*

(3) *This new SC will guide the Alliance as it pursues this agenda. It expresses NATO's enduring purpose and nature and its fundamental security tasks, identifies the central features of the new security environment, specifies the elements of the Alliance's broad approach to security, and provides guidelines for the further adaptation of its military forces.*

*Cuando el Tratado lleve diez años de vigencia, o en cualquier fecha posterior, las Partes se consultarán, si una de ellas lo solicita, con vistas a revisar el Tratado teniendo en cuenta los factores que en dicho momento puedan afectar a la paz y la seguridad en la zona del Atlántico Norte, incluyendo el desarrollo de acuerdos tanto de ámbito mundial como regional, concluidos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (4).*

Sin embargo, y a pesar de los numerosos factores que desde entonces han afectado la paz en el espacio noratlántico, y del desarrollo de nuevas organizaciones universales y regionales bajo la Carta de las Naciones Unidas, no sólo ningún Aliado ha presentado la requerida solicitud formal para proceder a la revisión, sino que es palpable una positiva renuencia a hacerlo. Y con buenas razones, porque las dificultades de alcanzar consenso sobre ello no solamente serían insuperables, sino que abrirían un debate lleno de acrimonia alrededor de la defensa mutua como *bedrock* de la Alianza que luego sería muy difícil de cerrar. Esta es, en gran medida, la razón por la que asuntos de tanta enjundia se han encomendado desde el fin de la guerra fría a meros SC. Cabe añadir que, si la posibilidad de un abandono parcial de la defensa mutua fue siempre origen de fricción, las resistencias han aumentado con la llegada a la OTAN de naciones de la inmediata periferia de Rusia, a la que siguen profesando una gran desconfianza nacida del recuerdo de los años de directa dominación o al menos posición subordinada en el seno del Pacto de Varsovia, del abierto y casi posesivo interés ruso en su *near abroad*, y en algunos casos, además, de la complicada presencia de importantes y descontentas minorías rusas en sus territorios.

Es preciso señalar que similar razonamiento al que impide atacar una reforma en profundidad del Tratado Atlántico ha sido también aplicado al nivel del SC, dando como resultado el documento denominado *Comprehensive Political Guidance* (CPG), sobre el que se obtuvo consenso en la Cumbre de Riga del 29 Noviembre 2006. Su objetivo es sin duda mucho más modesto que el de un SC, ya que sólo aspira a dar dirección política para la transformación continua de la Alianza en asuntos de capacidad,

---

(4) *After the Treaty has been in force for ten years, or at any time thereafter, the Parties shall, if any of them so requests, consult together for the purpose of reviewing the Treaty, having regard for the factors then affecting peace and security in the North Atlantic area, including the development of universal as well as regional arrangements under the Charter of the United Nations for the maintenance of international peace and security.*

planeamiento e inteligencia para los próximos 10 a 15 años, todo ello partiendo de la base establecida por el SC99, del que, asombrosamente, manifiesta que describe un panorama todavía válido.

## **LA NUEVA SITUACIÓN**

Dando, pues, por aceptado que la reforma del Tratado de Washington no debe intentarse, procede preguntarse si es necesario, o meramente conveniente, acometer la redacción de una nueva edición del Concepto Estratégico, cuando hace ocho años de la aprobación del actualmente vigente, así como si debe continuarse en la línea ascendente de ambición, incluyendo en el aparentemente humilde SC consideraciones de fundamental importancia para el futuro de la Alianza. Si la respuesta es afirmativa será necesario establecer las limitaciones a la ambición de cambio que impone la renuncia a negociar un nuevo Tratado.

### **Los acontecimientos desde 1999**

La primera consideración es qué ha ocurrido desde Abril de 1999 que haya dejado al SC99 anticuado. La respuesta es múltiple, y en algunos casos de cegadora evidencia: casi bastaría con citar el atentado terrorista del 11 de Septiembre del 2001 –así como los subsiguientes ataques en Madrid y Londres– para indicar lo mucho que los conceptos referentes a seguridad y defensa han cambiado de antes a después. Pero es preciso también recordar que la aprobación del SC (23/24 Abril 1999) se produjo en plena campaña de Kosovo (24 de Marzo a 11 de Junio 1999), la primera vez que la OTAN llevaba a cabo una campaña militar, decisión muy controvertida precisamente porque se trataba del ataque a un país que no amenazaba a la OTAN, bien lejos del principio de autodefensa encarnado en el Tratado, y además sin la cobertura legal de un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSC). Malamente un documento de la OTAN podría resolver el fundamental dilema entre la mera autodefensa por un lado y la defensa de intereses o la «injerencia humanitaria» (5) por otro, cuando

---

(5) El uso aquí del término «injerencia humanitaria» u otros similares como «intervención humanitaria» no implica que se considere resuelto en la OTAN el debate iniciado por el entonces SG de las NNUU Kofi Annan en el 2000, aunque en su día se interpretó como una justificación *ex post facto* de la operación llevada a cabo la primavera anterior. En todo caso es un debate de ámbito universal sobre los aspectos filosóficos y morales de tal intervención, y por tanto independiente de su contraposición en la OTAN a la defensa mutua

su negociación se tuvo que llevar a cabo en tales condiciones, en medio de una campaña sobre la que algunos aliados mantenían reservas, de duración ya mayor de lo que se esperaba, de una efectividad cuestionada, y con un final que distaba de mostrarse pronto y feliz. De hecho, las tareas ajenas a la defensa colectiva son mencionadas en el SC99 solamente una vez, en el párrafo 12 (6), y ello de manera elíptica.

Quizá no menos importante a estos efectos, la construcción de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (ESDI) se cita repetidamente en el SC99 como una tarea interna de la Alianza, cuando sólo unos meses más tarde, con la acumulación en la misma persona del cargo de Secretario general de la Unión Europea Occidental (UEO) y el de Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (20 Noviembre 1999) comenzaría la absorción de las funciones de la UEO por la Unión Europea, la postergación de la UEO a la situación de *dormant* y, en una palabra, la desaparición de la ESDI como tarea de la OTAN y la emergencia de la ESDP en la UE, lo que inauguraría un período dinámico en el que se han tomado importantes decisiones de trascendencia para sus relación con la OTAN, y por tanto para esta misma.

Pero no sólo ha cambiado el entorno estratégico: la OTAN misma ha cambiado de manera sustancial. Mientras que en Abril de 1999 los aliados acababan de aumentar de 16 a 19, ahora son 26. La organización del Partenariado por la Paz (PfP), entonces poco más que incipiente, ha tenido incorporaciones en este período que, culminando en el 2007 con la incorporación de Serbia y Montenegro, han logrado cubrir el mapa de Europa, es decir se ha alcanzado el objetivo de incluir la totalidad del espacio euro-atlántico en la organización subsidiaria más importante del Tratado (7). También en este período se consolidó el Diálogo Mediterráneo, entonces embrionario, que seguidamente evolucionó desde un diálogo «NATO+1» con cinco miembros, al actual «NATO + 7», lo que, junto con el ofrecimiento del uso de la *Partnership Coordination Cell* (PCC) a estas na-

---

(6) *...its commitment, exemplified in the Balkans, to conflict prevention and crisis management, including through peace support operations...*

(7) El espacio euro-atlántico no está formalmente definido en ningún documento; está no obstante ampliamente sobreentendido que se refiere a Europa, Canadá y los Estados Unidos. La inclusión de un número de naciones asiáticas en el PfP, que claramente violenta esta interpretación, ha venido obligado por tratarse de antiguas repúblicas de la URSS, a las que no se puede negar un trato igual al de las europeas de la misma procedencia.

ciones ribereñas del Mediterráneo, acercan la estructura de este foro a la más deseable y probada del PfP (8). Y, finalmente, las relaciones con Rusia, establecidas en 1997 por la *Founding Act* con una estructura –el *Permanent Joint Council*– complicada e insatisfactoria, por estar fundada en la desconfianza, con un sistema en el que Rusia era meramente informada de lo que previamente acordaban los Aliados, evolucionó en este período a una organización más madura y mucho más aceptable para ambos lados (NATO-Russia Council con su subordinado NRC–Military Representatives y los respectivos Preparatory Committees), donde Rusia es tratada en pie de igualdad, aunque naturalmente con limitaciones en los asuntos a tratar y en la capacidad decisoria y normativa de las decisiones adoptadas.

### El momento psicológico

En un plano más subjetivo que los anteriores hechos, existe la percepción generalizada de que la Alianza adolece actualmente de una cierta falta de «pulso». Un factor común de numerosos comentarios de analistas y observadores es que la duración ya larga pero sobre todo indefinida de la misión en Afganistán, la «fatiga del donante», que se traduce, por ejemplo, en la imposibilidad de generar cuatro batallones adicionales y 16 helicópteros en unas fuerzas que disponen de 3.600 de estos últimos y que han desplegado (excluidos los EEUU) sólo el 2,8% de sus fuerzas entre todas las misiones, la creciente disparidad de objetivos entre los aliados, y, como consecuencia en parte de los dos últimos factores, la percepción de que cada vez más las operaciones se llevan a cabo por *coalitions of the willing*, lo que irónicamente irrita más a las naciones de escasa *willingness*, todo ello pide a voces un serio debate en el que estos factores no sean murmurados o puestos de manifiesto por los medios de difusión social, sino que lleguen a la mesa del Consejo para ser discutidos, acorda-

---

(8) Sin embargo, y en contraposición a lo antes expresado para las naciones asiáticas en el PfP, para las naciones del Norte de África, Israel y Jordania, de comparables circunstancias geográficas a aquellas pero diferente origen político, hubo de crearse el Diálogo Mediterráneo, ante la resistencia de la mayoría de los Aliados a ligarse formalmente con naciones no europeas. El uso del PCC y otros instrumentos PfP no alteran la fundamental separación entre ambas organizaciones. Esto debe ser recordado cuando se propone en algunos foros la invitación a países no europeos, pero con sólidas credenciales democráticas, como Australia, Nueva Zelanda o Japón. Cf. también el Artículo 10 del Tratado de Washington: *The Parties may, by unanimous agreement, invite any other European State in a position to further the principles of this Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area to accede to this Treaty.*

dos, y reflejados en un texto que tenga suficiente autoridad. Ello revitalizaría a la Alianza en este crucial momento sin un riesgo excesivo, al limitar los posibles daños a un documento de segundo nivel.

## FACTORES TEMPORALES

Aceptado que los cambios sufridos desde Abril de 1999 han sido de suficiente entidad como para justificar un nuevo SC, procede preguntarse si es este el momento más apropiado para acometer la tarea, o existen otros factores que aconsejarían posponerlo.

El primero que viene a la mente es la operación en Afganistán. La aceptación por parte de la OTAN de la responsabilidad de la ISAF, y sobre todo la expansión de ISAF a todo el territorio de Afganistán, son todavía relativamente recientes. Más significativamente, la operación no tiene todavía un horizonte temporal claro, ni ha sido aún enunciada una estrategia de salida mucho más allá de generalidades del tenor de transferir la responsabilidad al Gobierno de Afganistán cuando estén listos para asumirla. Sin embargo es ampliamente admitido que ISAF es la empresa de más envergadura jamás acometida por la OTAN, y que su éxito o fracaso determinarán en gran manera el futuro de la propia OTAN. En esta situación, ¿es oportuno debatir ahora los aspectos más generales y fundamentales del objetivo y estrategia de la OTAN, cuando la principal aplicación práctica de todo ello está en marcha, y su resultado dudoso?

Cabría responder con el paralelismo del SC99, para cuya negociación y aprobación no fue óbice la coincidencia temporal con la guerra de Kosovo, pero esto sería utilizar como argumento positivo lo que se ha enunciado como defecto, ya que ciertamente ello trajo limitaciones conceptuales. Más directo es, simplemente, reconocer que probablemente permaneceremos en Afganistán un largo período, impredecible pero ciertamente de algunos años. No sería prudente posponer *sine die* un ejercicio intelectual tan fundamental como el que nos planteamos. Por lo demás, aceptar que el hecho de que haya una operación en curso es motivo de no iniciar un debate estratégico podría provocar la parálisis continua, pues es previsible que *alguna* operación esté siempre en curso durante muchos años venideros (9).

---

(9) Es imposible no recordar aquí las puertas del templo de Janus, en Roma, cerradas ambas en señal de ausencia de guerra tan sólo cuatro veces en ocho siglos.

## El calendario

Existen otros factores, aparentemente menores pero en realidad de importancia capital porque afectan a la voluntariedad de las naciones para alcanzar consenso, y son los calendarios, tanto de reuniones del Consejo Atlántico como electorales de las propias naciones.

Un documento de esta trascendencia requiere debida pompa y circunstancia para su promulgación, y ésta habitualmente se proporciona con ocasión de las Cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno, aunque en realidad haya sido negociado hasta el último detalle a nivel de Embajadores. Actualmente están previstas dos Cumbres, en las primeras mitades de 2008 y 2009 respectivamente, esta última en coincidencia con el sexagésimo aniversario de la OTAN. Descartado 2008 por la premura del tiempo, parece que el objetivo debía ser tener un SC listo para aprobación a comienzos del 2009.

En cuanto a los calendarios electorales, un Jefe de Estado o de Gobierno, en particular los de las naciones que ejercen mayor liderazgo, considerará su capacidad para influir la redacción del futuro SC en la dirección que le convenga, y por lo tanto una negociación del SC que horquille unas elecciones con potencial o seguro cambio de gobierno será considerada negativamente por ese gobernante. Es el caso del Presidente George W. Bush, que constitucionalmente abandonará el cargo en Enero del 2009, y que sin duda hubiera preferido comenzar los trabajos antes para garantizar un nuevo SC que pudiera considerar su *legacy*. Por otra parte, el nuevo ocupante de la Casa Blanca no es probable que acepte fácilmente continuar lo que pueda estar negociado hasta entonces, ni siquiera comenzar uno nuevo al comienzo mismo de su mandato, por lo que si no se persuade al Presidente Bush de comenzar inmediatamente –y tal vez a su sucesor de aceptar los trabajos llevados a cabo hasta Enero del 2009– el retraso en la producción de un nuevo SC podría, con unas elecciones en Alemania el 2009 que a su vez provocarían otro retraso concatenado, llevarnos al 2010 al menos (10).

Otras naciones líder, como Francia, no afectadas por calendarios electorales en este período, pueden considerar el mismo factor por las razones opuestas, es decir, por la disminución de su capacidad para influir co-

---

(10) La Canciller Angela Merkel ha apoyado públicamente desde 2006 el lanzamiento de un nuevo SC.



rrelativa a la resistencia de los EEUU a producir un documento con auténtica visión de futuro (11).

Como fondo común a todo ello está el propio calendario del Secretario General de la OTAN. El actual SG, Jaap de Hoop Scheffer, que ha manifestado una clara voluntad de acometer el trabajo, terminará su mandato, ya prorrogado, poco después de la Cumbre del 2009. Por razones similares a las antes expuestas, no se debe esperar que su sucesor ponga el SC entre sus inmediatas prioridades, por lo que si no se puede presentar en la Cumbre el retraso será quizá de dos años.

El resumen, pues, de todo lo expuesto es que no hay tiempo que perder. Las vacilaciones deben vencerse y los trabajos deben comenzar cuanto antes. Tal vez la cumbre de Bucarest sería el momento –con la debida preparación– de obtener el consenso sobre el lanzamiento del proyecto, con el compromiso de tenerlo listo para la siguiente cumbre del 2009.

## **ESTRUCTURA**

Si hay un defecto objetivo que se puede achacar al SC99 es la falta de originalidad. Su estructura, tras una Introducción prácticamente dedicada a explicar por qué se hizo necesario tan pronto elaborar uno nuevo, a pesar de que los «dramáticos cambios» sobrevenidos por el fin de la Guerra Fría habían ya sido debidamente tenidos en cuenta por el SC91, fue tomada con gran fidelidad del SC anterior. La tabla de la figura 1 trata de mostrar el paralelismo, para lo que se ha alterado el orden de algunos capítulos.

---

(11) Sin embargo, Francia podría considerar la presente coyuntura favorable para los deseos del Presidente Nicolas Sarkozy de buscar fórmulas que reduzcan o terminen los rasgos peculiares de su pertenencia a la Alianza, deseos de los que ha dado ya varias indicaciones, entre otras en una entrevista concedida al New York Times e International Herald Tribune el 23 Sep 07. El fallido intento de Jacques Chirac en 1997 en esa misma dirección hubiera sido plasmado sin duda en el SC de 1999, lo que confirma que un nuevo SC sería el documento apropiado y aceptable para Francia, si tales intenciones se demuestran auténticas. Pero los planes franceses son más complejos, ya que, además de la adecuada preparación política en casa para «volver al edil» sin que sufra el orgullo nacional, Francia desea acometer en la UE una nueva Estrategia Europea de Seguridad durante su presidencia en el segundo semestre de este año, y, sólo entonces, con el prioritario terreno de la ESDP firmemente acotado, acometer el SC de la OTAN para organizar el resto del terreno estratégico. Actualmente se encuentra en París en estudio un «libro blanco» de la defensa nacional que debe publicarse en Marzo del 2008, y que presumiblemente sentará nuevas bases para la estrategia francesa, y con ello se establecerán los objetivos que Francia persiga en la UE y la OTAN.

<b>SC 91</b>	<b>SC 99</b>
	Introduction
Part I: The Strategic Concept The New Strategic Environment Security Challenges & Risks	Part II: Strategic Perspectives The Evolving Strategic Environment Security Challenges and Risks
Part II: Alliance Objectives & Security Functions The Purpose of the Alliance The Nature of the Alliance The Fundamental Tasks of the Alliance	Part I: The Purpose and Tasks of the Alliance
Part III: A Broad Approach to Security Protecting Peace in Europe Dialogue Cooperation Collective Defence Management of Crises & Conflict Prevention	Part III: The Approach to Security in the 21 <sup>st</sup> Century The Transatlantic Link The Maintenance of Alliance Military Capabilities The European Security & Defence Identity Conflict Prevention & Crisis Management Partnership, Cooperation & Dialogue Enlargement Arms Control, Disarmament & Non-proliferation
Part IV: Guidance for Defence Principles of Alliance Strategy The Alliance New Force Posture The Missions of Alliance Military Forces Guidelines for the Alliance Force Posture Characteristics of Conventional Forces Characteristics of Nuclear Forces	Part IV: Guidelines for the Alliance's Forces Principles of Alliance Strategy The Alliance's Force Posture
Part V: Conclusion	Conclusion

**Figura 1.**

Del examen del cuadro emerge, además de la evidente similitud de ambos SC, una estructura simple, pero lógica y clásica: tras una exposición de las circunstancias actuales, que al mismo tiempo es la justificación de la tarea, viene la visión, o manifiesto del objetivo; ambas componen la parte más puramente política del SC. Finalmente, como consecuencia lógica de lo anterior, son establecidas las líneas maestras de actuación para recorrer el camino que separa los dos enunciados anteriores, es decir la parte estratégica propiamente dicha. En pocas palabras, situación, objetivo y plan de actuación. Sin tratar de hacer un esquema del hipotético SC09, ejercicio por lo demás fútil por lo sujeto del resultado al necesario consenso, podemos utilizar este simple esquema para enumerar los elementos y factores que deberían ser incluidos.

## SITUACIÓN

Las principales justificaciones de la necesidad de un nuevo SC han sido ya expresadas más arriba. Será sin embargo preciso hacer un análisis riguroso de la situación estratégica y las previsiones para un horizonte conmensurable con la vigencia que se espera del SC. La mayor parte de los estudios de prospectiva fijan horizontes de entre 10 y 20 años. Si se lograra consenso sobre un compromiso de renovar el SC cada 10 años, el horizonte contemplado podría ser de 20, lo que aseguraría la continuidad y permitiría que programas de largo plazo, particularmente los de armamento, no sufran por los saltos o incertidumbres de cada edición. El documento «*Future Security Environment*» (FSE), con un horizonte del 2025, que está siendo producido por el Mando de Transformación de la OTAN (SACT), podría, debidamente podado y adaptado, servir de base para esta sección del SC.

Pero, se emplee el FSE o no, la situación estratégica deberá incluir variables nunca contempladas hasta ahora, y debe ser explícito respecto a ellas, no quedarse en generalidades que añaden poco valor. Por ejemplo, las desiguales distribuciones del agua, agravada por el cambio climático, y de la energía son fuentes de inestabilidades que, combinadas con la artificialidad y correspondiente fragilidad de las fronteras emergentes de la disolución de la URSS y de la descolonización y secesiones en África, al final se traducirán en estados fallidos y conflictos clásicos o asimétricos, pero que en todo caso afectarán los intereses de las naciones aliadas. La desigual distribución de la riqueza, como consecuencia de lo anterior y de otras causas, continuará siendo la creciente fuente de flujos migratorios masivos e incontrolados, de particular importancia para nuestra patria, cuya frontera del sur separa la mayor diferencia de renta en el globo entre dos naciones contiguas. La redistribución del consumo energético que está teniendo lugar debido al creciente poderío económico de gigantes demográficos como India y China debe también ser considerada como un factor estratégico de primer orden. La seguridad energética, manzana de discordia en el Consejo Atlántico fundamentalmente por la oposición francesa a tratarlo por no considerarlo de la incumbencia de una organización que Francia tradicionalmente reputa de exclusivamente militar, deberá encontrar su sitio en esta parte del SC, como consecuencia inmediata de lo anterior y con un enlace claro con el terrorismo que debe ser tratado con el rigor y la profundidad que su gravedad merece. Ambos factores fueron cubiertos –junto con el crimen organizado– en el SC99 con una asom-

brosa displicencia (12), que contrasta vivamente con la consideración dada en los párrafos inmediatamente anteriores a los riesgos en el área Euro-Atlántica –la referencia geográfica primando sobre la naturaleza del riesgo– el armamento nuclear, y la proliferación de armas de destrucción masiva. Un Concepto Estratégico digno de tal nombre no puede permitirse tratar asuntos tan cruciales como el terrorismo y la seguridad energética con una simple mención casual, sin desarrollarlos en profundidad.

## Relaciones con la Unión Europea

Un componente primordial de la situación estratégica –ya fue mencionado entre los factores que han cambiado desde 1999– es la Unión Europea y sus relaciones con la OTAN. La visión que cada uno de los contendientes tiene del otro, respectivamente como un gigante político-económico pero sin capacidad militar conmensurable, y como una potencia exclusivamente militar sin posibilidad real de acción política ni económica, no van a cambiar. Pero estas dos exageraciones contienen más de un grano de verdad, aunque sólo sea porque las percepciones generan su propia realidad, y la consecuencia es, además de una confrontación mutuamente destructiva, que ninguna de las dos organizaciones termina por ser el actor que necesitamos para defender los intereses occidentales, ni mucho menos la combinación de ambas, bien por coordinación o bien por reparto de papeles.

Aunque mucho del origen de estas insatisfactorias relaciones deriva del llamado *participation issue* (13), también se encuentran motivos de

---

(12) *Alliance security interests can be affected by other risks of a wider nature, including acts of terrorism, sabotage and organised crime, and by the disruption of the flow of vital resources.* (Parte II, párr. 24)

(13) Término usado para referirse al hecho de que la OTAN y la UE comparten 21 miembros de, respectivamente, 26 y 27. Los cinco Aliados no socios de la UE (Canadá, Islandia, Noruega, Turquía y Estados Unidos) y los seis socios de la UE no Aliados (Austria, Chipre, Finlandia, Irlanda, Malta y Suecia) tienen intereses al menos parcialmente divergentes de los de los miembros comunes, y en algunos casos usan su posición en la organización a que pertenecen en apoyo de sus particulares objetivos que, desafortunadamente, a veces encuentran su imagen especular en el otro grupo (el ejemplo paradigmático es el caso Turquía-Chipre). La disposición que concita la mayoría de las discusiones sobre este asunto está contenida en la carta del SG de la OTAN al Alto Representante para CFSP de la UE de 13 Diciembre 2002, y reza así: *We are now in a position to give the EU ready access to the collective assets and capabilities of the Alliance for operations in which the Alliance as a whole is not engaged militarily. To that end, we have today taken the following decisions: NATO-EU strategic cooperation and the implementation of Berlin Plus arrangements will be confined to NATO members and those non-NATO EU members that have subscribed to the Partnership for Peace (PfP) Framework Document, thus becoming a party to the PfP, and that have concluded bilateral security agreements with NATO.*

fricción en las distintas visiones que las naciones tienen sobre el futuro de la UE, cuya vocación de supranacionalidad le proporciona un cierto sentimiento de superioridad sobre las limitadas organizaciones meramente internacionales. En particular, y pertinente a los efectos de esta discusión, lo anterior conduciría lógicamente a que la Unión Europea estuviera representada como tal en el Consejo Atlántico, y no faltará la sugerencia de que esto sea discutido y eventualmente reflejado en el SC. Pero tal representación, en adición a las de los socios europeos, no puede ser recibida con ecuanimidad por unos EEUU que verían su liderazgo disputado o disminuido, y no sería concebible para la mayor parte de los socios que esa hipotética representación de algún modo sustituyera en todo o en parte a las nacionales. Incluso, la (relativamente) más tímida sugerencia de que las naciones europeas podrían formar un *caucus*, asegurándose así una posición común en asuntos de trascendencia, ha sufrido ya un fuerte rechazo en círculos políticos norteamericanos. Es preciso que tal debate –hasta ahora afortunadamente restringido a artículos periodísticos y opiniones de seminario– no entre en la discusión del SC, so pena de que el proyecto naufrage antes de empezar.

El problema no es tanto la posible defunción del concepto de los dos pilares de la OTAN, como si se puede encontrar una fórmula satisfactoria para ambos lados del Atlántico que permita la cooperación, ahora casi inexistente, entre OTAN y UE. La viabilidad de ir más lejos que los paralizantes acuerdos Berlin + - posibilidad ya bautizada informalmente como Berlin ++ o Berlin inverso - que solventaran las consecuencias del *participation issue* y permitieran, como lógica contrapartida al recurso de la UE al planeamiento y medios de la OTAN, el recurso de la OTAN a los ya no tan despreciables de la UE, como el European Union Satellite Center y su capacidad de análisis de imaginería procedente de satélites, debe absolutamente ser debatida. Esto reduciría, al menos en un plano teórico, la asimetría entre ambos, y con ello la perniciosa percepción citada la comienzo de este apartado.

El problema de si la OTAN puede o debe valerse de otros instrumentos, además de los militares, para la consecución de sus objetivos, ha sido, como se apuntaba al principio de este apartado, un aspecto más filosófico y general de la misma manzana de la discordia que se manifiesta alrededor de la seguridad energética. El *Comprehensive Political Guidance* trata el problema requiriendo el desarrollo de la capacidad de conducir operaciones (implícitamente militares) en circunstancias en las que otros actores –políticos, económicos, etc.– son también puestos en

juego (14). Pero la redacción del párrafo deja en alguna ambigüedad el fundamental dilema de si se trata de conducir operaciones en un ambiente de múltiples actores bajo una coordinación externa, opción favorecida por las naciones que opinan que sólo las NNUU o la UE tienen a su disposición los mecanismos políticos para ejercer esa coordinación, o si la coordinación es ejercida por la propia OTAN como parte esencial del planeamiento y conducción de la operación, que ya no es por tanto exclusivamente militar, sino polifacética, opción esta más en línea con el origen del concepto *Effects Based Approach to Operations*, a su vez fundado en el concepto norteamericano *Effects Based Operations*, de relativamente fácil implantación a nivel sólo nacional. Este debate no puede ser rehuido, y un Concepto estratégico debe ser el documento con la categoría suficiente como para tratarlo de manera autoritativa.

## **OBJETIVO**

La visión del futuro de la OTAN es, ciertamente, la parte con más potencial para el desacuerdo. El dilema entre la defensa común y las operaciones de mantenimiento de la paz, para expresarlo de una manera simplificada, está todavía demasiado lejos de su resolución como para abordar este aspecto sin riesgo de fracaso. Además de la dificultad ocasionada por las distintas percepciones entre los Aliados, es preciso tener en cuenta la opinión, tampoco unánime, del mundo exterior. Baste recordar que no se puede diseñar una OTAN futura que despierte una hostilidad de Rusia o China aún mayor que la desconfianza actual, ni ofrecer, si este fuera el caso, unos servicios de apoyo al mantenimiento de la paz que sean ignorados por las Naciones Unidas.

Este último aspecto merece también un tratamiento diferenciado. Es cuando menos sorprendente que una organización que ha rendido importantes servicios a las NNUU en Europa, Asia, y en menor medida África, y que cuenta a tres de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad entre sus Aliados más influyentes, sea sistemáticamente desdeñada cuando ha tratado de formalizar unos acuerdos que podrían dar cobertura formal a posibles –desgraciadamente probables– intervenciones

---

(14) Párr 16.h.: *The ability and flexibility to conduct operations in circumstances where the various efforts of several authorities, institutions and nations need to be coordinated in a comprehensive manner to achieve the desired results, and where these various actors may be undertaking combat, stabilisation, reconstruction, reconciliation and humanitarian activities simultaneously.*

futuras de carácter humanitario, modeladas por ejemplo en la que evitó un inmenso genocidio de la población albanesa de Kosovo. La declaración a este efecto en el SC99, párr. 31, es la expresión de un deseo unilateral frustrado por la desdeñosa inacción de quien recibe el ofrecimiento (15). Sin embargo, la falta de acogida de estos deseos de colaboración reflejados en el SC99, pero también en otras ocasiones formales e informales, anteriores y posteriores, no debería impedir un renovado intento en un nuevo SC. El apoyo a la acción de la OTAN por el Consejo de Seguridad de las NNUU, aunque objetivamente innecesario, e incluso de calidad a veces dudosa, pues puede obtenerse con una mayoría cualificada –que incluya a los cinco «grandes»– frente al más trabajoso, pero más sólido, sistema de consenso con el que se alcanzan las decisiones en el Consejo Atlántico, proporciona un psicológico marchamo de legitimidad muy apreciado por la opinión pública, lo que puede ser crucial para obtener y mantener su apoyo a la intervención en conflictos que frecuentemente son de difícil comprensión para el público no iniciado.

Paradójicamente, sin embargo, los elementos para resolver el dilema entre las dos visiones de la OTAN, la puramente defensiva y la más proactiva, ya han sido utilizados en la práctica: al día siguiente de los ataques del 11 de Septiembre del 2001, el Consejo Atlántico reunido en sesión extraordinaria declaró la aplicación del Artículo 5 del Tratado, justificado por la evidencia de que uno de los Aliados había sido atacado en su territorio. Pero con esta decisión, formalmente bien fundada en la esencia del Tratado y consistente con la literalidad de su texto, se rompieron dos pilares del pensamiento estratégico de la OTAN: la presunción de que el agente hostil sería uno o varios estados, y el principio tácito de que la reacción se produciría en el lugar de la acción hostil, es decir, en territorio OTAN, ya que esta reacción consistiría –en el imaginario aliado– en aplicar la defensa, restituir la integridad territorial del Aliado atacado y devolver la situación a su estado original, congruente todo ello con el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

En realidad, el salto conceptual subyacente en la decisión de llevar la reacción al Mediterráneo oriental y posteriormente al Hindu Kush, bien lejos de Nueva York, y con una intención bien diferente de restablecer el *status quo* es que la defensa mutua ya no es necesariamente del territorio,

---

(15) *NATO recalls its offer, made in Brussels in 1994, to support on a case-by-case basis in accordance with its own procedures, peacekeeping and other operations under the authority of the UN Security Council or the responsibility of the OSCE, including by making available Alliance resources and expertise.*

sino de los ciudadanos, lo que agranda el bien protegido por el Artículo 5 hasta unas dimensiones que bien pudieran eventualmente abarcar, más allá del territorio y la ciudadanía, los intereses de las naciones aliadas. Es preciso, pues, codificar esta nueva filosofía, utilizando el SC para reinterpretar la cláusula de *defensa* colectiva del territorio aliado, contenida en el Artículo 5 del Tratado, como *respuesta* colectiva a un ataque al territorio, *población o intereses* de las naciones aliadas que, por su magnitud o alcance requiera una acción concertada con contribución de las capacidades de todos o varios de los Aliados.

La literalidad de los Artículos 4 y 5 del Tratado puede ser un impedimento para esta reinterpretación. El 4 admite que la amenaza puede ser no sólo a la integridad territorial, sino también a la «independencia política» o a la «seguridad» de ellos; pero sólo contempla como resultado de ello consultas entre Aliados. Mientras tanto, el 5, que contempla la respuesta armada, lo hace en la hipótesis de ataque armado que ocurra en Europa, Norteamérica, Atlántico Norte o Mediterráneo. Será precisa una gran capacidad dialéctica para, desarrollando conjuntamente los Artículos 4 y 5, vencer la resistencia de las naciones más conservadoras a dejar el Tratado como fuente de inspiración, y que el texto de aplicación práctica en caso de crisis sea el del más humilde SC (16).

Pero el gran mérito de un hipotético consenso sobre este asunto no sería solamente que en una nueva crisis originada por un ataque terrorista de las dimensiones del 11 de Septiembre la OTAN tendría un manual a seguir, en vez de tener que improvisar. Quizá la mayor ventaja sería que ello sentaría las bases para resolver uno de los problemas de más sustancia que paralizan o reducen significativamente la acción de la OTAN incluso en operaciones semi-permanentes, como la *International Security Assistance Force* (ISAF) en Afganistán, o *Active Endeavour* en el Mediterráneo, y ponen en riesgo la supervivencia del mejor concepto de fuerza que se ha conseguido nunca, la *NATO Response Force* (NRF), esto es, la escasa voluntariedad para contribuir fuerzas. El sistema de subasta que se

---

(16) Artículo 4 del Tratado: *The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.*

*Artículo 5:* The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and [...] each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith [...] such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.[...]



emplea en las conferencias de contribución de fuerzas no responde bien para operaciones o fuerzas que no cuentan con un anclaje sólido en el «contrato» que las naciones firman al incorporarse a la Alianza: el diferente grado de urgencia o necesidad –o conveniencia política local– con que desde distintas capitales se ve el problema, en ausencia de una referencia común reflejada en un texto compartido, hace que la renuencia impere, e incluso los paliativos que periódicamente se arbitran con mayor o menor éxito consensual, como la extensión de la aplicación de «gastos comunes» (*common funding*) a supuestos tales como el transporte estratégico o las comunicaciones de teatro, tengan escaso o ningún efecto práctico. No es descabellado suponer que un firme compromiso, a través de un nuevo SC ampliamente consensuado, sobre la interpretación flexible del Artículo 5 respecto a su aplicación a supuestos de amenaza a los intereses de los Aliados y la respuesta –más bien que sólo defensa– colectiva a estos supuestos, estimularía la contribución de fuerzas, o, si se quiere, la haría más imperativa (17).

Otro aspecto, hasta ahora no considerado más que marginalmente, y que influiría en la misma dirección, es la constitución de fuerzas multinacionales, si se pudiera incluir en el SC un firme estímulo, incluso de algún modo crear el imperativo. La defensa colectiva no necesitaba de tales mecanismos, y en todo caso no se consideraba en el ámbito terrestre que la integración de fuerzas de diferentes naciones más allá del nivel divisionario era rentable ni siquiera practicable. Hoy, los nuevos medios de mando y control, la experiencia acumulada y la práctica universalidad del sistema de reclutamiento profesional, han hecho posible lo que demandan tanto la entidad de las operaciones que se acometen, a veces de modesto nivel batallón, como la necesidad de hacer posible la participación de algunas de las nuevas naciones, que tienen fuerzas armadas muy reducidas, esto es, la constitución de fuerzas multinacionales de nivel brigada o incluso inferior. Ello, al ligar la participación en una operación a la de otros aliados, hace más difícil la renuncia, como demuestra la experiencia del Eurocuerpo (EC), la fuerza terrestre multinacional de más solera existente, ninguno de cuyos componentes ha dejado de participar cuando ha sido el turno del EC, incluso cuando sus contribuciones nacionales individuales por otras vías han faltado.

---

(17) Este razonamiento está sin duda en el fondo de una posición americana en principio favorable a la reinterpretación del Art 5, aunque los factores temporales antes aludidos hacen que los EEUU sean coyunturalmente remisos a acometer la tarea.

Un aspecto que ha sido objeto de interés en numerosas ocasiones, en especial como elemento crucial de la *exit strategy*, de cuantas operaciones se han acometido, es la asistencia en enseñanza y adiestramiento a las Fuerzas Armadas del país en cuya operación de mantenimiento de la paz estamos involucrados, y, más ampliamente, en el *security sector reform*. Principios tales como la subordinación de las fuerzas armadas al poder político, respeto a la democracia y a los derechos individuales, que tan a menudo se contraponen a unos etéreos derechos de los pueblos –falazmente invocados por movimientos secesionistas– son cuestiones no estrictamente militares en las que la OTAN puede aportar el peso positivo de un bien ganado prestigio, y donde precisamente un adoctrinamiento llevado a cabo por militares OTAN, de eficacia profesional reconocida, y dirigido a militares de naciones fallidas o en riesgo de serlo –donde no infrecuentemente son precisamente los militares una de las causas de inestabilidad– ejerce una influencia desproporcionadamente grande. Es bien cierto que la enseñanza por sí misma no puede ser el objeto exclusivo de la actividad de la OTAN, pues la enseñanza en poco se valora si no está acompañada del prestigio que proporciona el éxito previo en ese campo, pero todavía la OTAN puede presumir de ese prestigio, y por tanto recoger los dividendos que ello reporta, para ser aplicados en el crucial *security sector reform*.

## **ESPAÑA Y EL CONCEPTO ESTRATÉGICO: OPORTUNIDADES Y RIESGOS**

Los intereses españoles son de similar entidad y parecida importancia que los de nuestros aliados europeos. En pocas palabras, no siendo globales, calificativo que correspondería a Estados Unidos y tal vez a la Unión Europea como tal, son sin embargo dispersos y potencialmente alejados. Por otro lado, la tardía llegada a la Alianza, y el dilatado período transcurrido hasta que la pertenencia se normalizó, son reflejo al menos en parte de que la amenaza soviética, para la que la defensa colectiva fue concebida, no fue nunca sentida muy próxima por la opinión pública española. Si ello era consecuencia principalmente del alejamiento geográfico del área donde esta amenaza primero podría manifestarse, o de otra razón más política o ideológica, es irrelevante. Lo cierto es que, ya después de la caída del imperio soviético, los Acuerdos de Coordinación, concebidos para dar un cierto contenido a la pertenencia como miembro pero sin formar parte de la estructura militar integrada, consagraban el principio de que, mientras los Aliados estaban obligados a acudir a la de-

fensa de España, esta no adquiriría la obligación recíproca, limitándose a defender el propio territorio, ya que éste era, en el concepto así consagrado, la auténtica contribución española, al dar profundidad a la defensa europea frente a la hipotética invasión soviética por la llanura europea en dirección sudoeste. La importancia de recordar aquí aquellos difuntos acuerdos de escasa solidaridad es que subraya el desapego español al principio de defensa colectiva (18). Esto debiera hacer de España un fervoroso defensor de la transformación de la Alianza en el sentido de primar los otros principios ya citados sobre la defensa colectiva.

La oportunidad, pues, para España en el lanzamiento de un nuevo SC estriba en incorporarse sin ningún lastre político al grupo de naciones que lidere el movimiento. Ni los partidos de la oposición, ni la opinión pública, cuestionarán a un hipotético Gobierno que caminara en esta dirección, mientras que la iniciativa permitiría ejercer una influencia en el concepto superior a la de las naciones con actitud más pasiva o remisa.

Esta influencia debería tender a corregir un problema que no es privativo de nuestra nación. La «fatiga del donante» a que se aludió más arriba es un problema que llega más lejos que la imposibilidad de generar fuerzas, por crucial que esto sea. Cuando una carencia que ha sido suplida tras largas y penosas peticiones de los mandos operativos ha resultado estar asociada con mayores riesgos, las recriminaciones de la nación donante, atizadas por los medios de comunicación, a los aliados que fueron más remisos pueden envenenar el clima entre aliados. La presión para abandonar o no renovar las fuerzas concedidas en estas condiciones puede hacerse irresistible. Ahora mismo, las naciones con fuerzas en la región sur de Afganistán –Canadá, Países Bajos, Reino Unido– abiertamente reprochan a sus vecinas de más al norte y oeste –Alemania, España, Italia–

---

(18) Un reciente Análisis de Real Instituto Elcano (ARI n.º 48, Diciembre 2007) presenta datos de una encuesta sobre el envío de tropas españolas a misiones. En orden creciente de justificación para ello están, a los ojos españoles, la interposición en guerra civil (considerable desacuerdo, 45% lo encuentran poco o nada justificado), misiones OTAN (no mucho mejor), ayudar a un amigo, genocidio, terrorismo internacional, proteger a españoles, defensa del territorio, y finalmente, brillando con acuerdo casi universal, para ayuda humanitaria (aparentemente percibida como no implicando acciones de combate; para el 89% está bastante o muy justificado). El análisis de esta estructura de opinión (y de sus inconsistencias, p.ej., las misiones de la OTAN pueden ser cualquiera de las demás, lo que debería colocar a este apartado en una categoría diferente) no procede aquí, pero el escaso entusiasmo del español de este siglo por los riesgos militares –cuando ya quedó hace tiempo abandonado el sistema de servicio militar obligatorio, principal justificación teórica del antimilitarismo– sobre todo cuando son altruistas, queda suficientemente descrito.

su posición más cómoda y, muy en especial, los *caveats* (19) con que impiden su empleo en apoyo de aquellos. Sin entrar en consideraciones de lo justificado o injustificado del reproche, lo cierto es que percepciones mueven decisiones, y sólo con grandes dificultades los gobiernos de aquellos países han resistido hasta ahora –meritoriamente– la fuerte presión mediática para abandonar. Si alguno de ellos cediera a la tentación el efecto en cadena sería inevitable; y todo ello, recordemos, debido a la percepción de desigual esfuerzo. Pues bien, un nuevo SC ofrece la oportunidad de tratar francamente este problema, definiendo con precisión cuál es el alcance que se espera de la solidaridad aliada en supuestos, como Afganistán, donde la defensa mutua no está en juego, pero los intereses comunes son de extraordinaria importancia. La «subasta» de asignación de fuerzas deberá ser dotada de mecanismos que de algún modo tengan en cuenta los riesgos y los gastos como factores que aumentan o reducen el valor de la contribución, hasta ahora sólo medido en hombres; los *caveats* deben dejar su posición vergonzante, casi secreta, para ser tratados en ese contexto como un factor más, pues su realidad es indiscutible, pero la libertad para incluirlos deberá estar de algún modo acotada, por ejemplo sólo en aquellos casos en que vienen obligados por limitaciones constitucionales, de equipamiento material, o en cualquier caso de tal índole que no puedan ser superadas por simple decisión del ejecutivo.

El riesgo inherente a este proyecto para España es el que se puede derivar de las nuevas exigencias en cuanto a entidad y calidad de fuerzas militares. Una característica de las operaciones con que nos enfrentaremos, y que no ha sido aún suficientemente reflejada en la estructura de las Fuerzas Armadas y menos en los presupuestos de defensa, es el carácter decididamente expedicionario de todas ellas, que deriva no tanto de la tal vez dudosa globalidad de nuestros intereses, como del carácter disuasorio que deben tener –sustituyendo al antiguo componente nuclear– frente a un enemigo que a menudo no se siente responsable de un territorio y una población, pero que debe temer la *longa manus* que no le permite cobijo en ningún lugar. El tan repetido *mantra* «fuerzas más ágiles, ligeras, expedicionarias» frecuentemente evoca en los políticos y la opinión pública las ideas «menores, más baratas», pero la realidad es más bien la opuesta. Las operaciones ex-

---

(19) Un *caveat* es una limitación o restricción impuesta por una nación a sus fuerzas militares bajo mando y control OTAN que no permite al comandante de la operación su despliegue y empleo de total acuerdo con el plan de operaciones. Típicamente puede asumir la forma de prohibición para actuar fuera de la provincia asignada excepto *in extremis* (condición que proporciona a los exégetas oportunidad para lucir sus habilidades).

pedicionarias requieren, como ha demostrado la experiencia reciente de la propia OTAN, unas fuerzas desplegables que sean –al menos– cinco veces mayores que las desplegadas en un momento determinado (que la OTAN cifró consensuadamente en un máximo alcanzable del 8% del total de efectivos (20), para las fuerzas terrestres (21)), y su exigencia en términos de transporte estratégico y medios de mando, control y comunicaciones son muy superiores a las de las fuerzas convencionales de defensa. De esto se sigue que una decidida apuesta española por un nuevo SC que consagre el principio de repuesta colectiva a amenazas a los intereses nacionales tendrá que ser respaldada por un aumento en los presupuestos de defensa que nos arranque del final de la lista entre los aliados y nos lleve a la zona más cálida donde moran las naciones que gastan en defensa al menos el 2% del PIB, compromiso también asumido por España pero nunca puesto en práctica (sin duda consecuencia del escaso entusiasmo de los partidos políticos por contrariar a una opinión pública, cuando menos indiferente, si no hostil a todo lo que signifique defensa). Esto sería lo ideal, pero el riesgo consiste en que podríamos estar defendiendo el principio sin que ello mueva al gobierno a llevar la mano a la cartera, con el consiguiente descrédito.

Finalmente, aunque la parte principal del debate que la redacción de un nuevo CE trae consigo estará restringido a la mesa del Consejo Atlántico, sea el Secretariado Internacional o un grupo *ad-hoc* según el modelo Harmel los redactores del proyecto, es previsible que los aspectos más notorios alcancen el dominio público. Esto no puede sino ser beneficioso en España, donde supondría un saludable cambio a la permanente ausencia en el debate público de la política exterior. Si es cierto que todas las políticas son, en última instancia, locales, no debe este axioma llevarse a los extremos que imperan en nuestra patria. Los riesgos cuya prevención se propone para tratar en el Concepto Estratégico 2009 son de una calidad y entidad que podrán afectar seriamente al bienestar de la sociedad española en los años venideros.

## CONCLUSIONES

El panorama estratégico ha cambiado de manera sustancial desde la caída del muro de Berlín; sin embargo los instrumentos que la OTAN ha

---

(20) *Comprehensive Political Guidance*, 29 Nov 2006, Parte 3, párr 13.

(21) Las fuerzas aéreas, y sobre todo navales, no se prestan fácilmente a la distinción entre desplegable y no desplegable, por lo que han sido deliberadamente excluidas de estos requerimientos.

utilizado para acomodarse a la cambiante situación –dos Conceptos Estratégicos en 1991 y 1999, y un *Comprehensive Political Guidance* en el 2006– han resultado tímidos e insuficientes. En parte ello ha sido debido a los riesgos políticos de tratar de acometer la reforma del tratado de Washington, que debía ser el vehículo natural para acomodar cambios de la magnitud de los que han obligado a la OTAN a intervenir en los Balcanes y en el Hindu Kush, lejos del principio de defensa colectiva del espacio noratlántico, y más en consonancia con una interpretación de las acciones derivadas de la aplicación del Tratado como respuesta colectiva a un ataque a la población o intereses de las naciones aliadas –sin detrimento del clásico pero crecientemente implausible ataque al territorio–.

Esta reinterpretación, a falta de consenso para llevarla a cabo en una reforma del Tratado, no tiene otro vehículo posible más que un nuevo Concepto Estratégico, para acometer el cual no faltan argumentos, en especial la vejez del vigente. Pero el tiempo apremia, y es preciso dar los pasos para poder presentar uno en la Cumbre del 2009, a pesar de ciertos inconvenientes políticos debidos a los calendarios de al menos dos de las naciones aliadas más influyentes, Francia y los Estados Unidos.

España debe incorporarse al grupo de naciones que lidere el esfuerzo para acometer la negociación de un nuevo SC. Si ello se salda con éxito no será muy difícil jugar un papel importante en la redacción, en la seguridad de que la lógica de la situación estratégica y su probable evolución favorecerán un análisis y soluciones afines con nuestros intereses, y de que ello ha de promover un debate muy saludable, del que estamos muy faltos, sobre la política exterior de España.

## **CAPÍTULO SEXTO**

# **POTENCIAS EMERGENTES Y NUEVO JUEGO ESTRATÉGICO MUNDIAL**

---

---

## POTENCIAS EMERGENTES Y NUEVO JUEGO ESTRATEGICO MUNDIAL

EMILIO LAMO DE ESPINOSA

---

---

### INTRODUCCION

**E**l mundo acusa la reaparición de viejas tentaciones particularistas y etnocéntricas al tiempo que, paradójicamente, se acelera la globalización. La nueva tentación indigenista latinoamericana, el retorno a los orígenes imaginarios del Islam fracasado, el nacionalismo agresivo (e incluso depurador) que asoma en algunos lugares del este y norte de Europa, o el discurso anti-globalizador, altermundialista o anti-americano, poderoso en importantes países europeos, aliado todo ello con brotes xenófobos y reemergencia de ideologías particularistas (1), muestran el mismo síndrome: miedo al futuro, miedo al mundo emergente y, como reacción, regreso a un pasado de intocadas esencias míticas, al proteccionismo y nacionalismo económico o a la defensa cultural.

También entre nosotros. Después de más de treinta años durante los cuales España abandonó tentaciones historicistas, cerrando con siete llaves el sepulcro del Cid (Joaquín Costa) para mirar hacia delante y hacia fuera en busca de la ansiada europeización y normalización del país, parece que regresan los viejos fantasmas, la tentación del ensimismamiento y la mirada hacia el pasado para reconstruir, no ya la historia próxima, en una «segunda transición» perfectamente innecesaria, sino la historia más lejana (¡nada menos que sesenta años desde la guerra civil!). Y junto con la mirada hacia atrás, también la mirada hacia adentro en interminables y banales discusiones sobre el «ser» de España, ya

---

(1) Véase el interesante trabajo de Jerry Z. Muller, *Us and Them. The Enduring Power of Ethnic Nationalism*, en *Foreign Affairs*, Marzo/Abril 2008.



sea este Nación, realidad nacional, Estado plurinacional o algún otro artilugio.

Pues bien, es importante por ello entender las enormes transformaciones a que está siendo sometido el mundo, no exentas de problemas, por supuesto, pero en buena medida positivas. Pues lo que argumentaré, es que, más que protegernos del nuevo mundo, debemos lanzarnos a él. Y que España (y Europa), más que mirar al pasado y hacia adentro, deben mirar al futuro y hacia fuera, pues el futuro de España, en buena medida, está ya fuera de España, fuera de nuestras fronteras.

## **LA SEGUNDA GRAN TRANSFORMACION**

«China es un gigante dormido, déjenlo dormir, porque el día que despierte hará estremecer al Mundo». Fue la conocida respuesta que en 1793 dio Napoleón Bonaparte, a Lord McCartney, embajador de Jorge III de Inglaterra en China, cuando le preguntó por los intereses franceses en Asia. El mismo Lord McCartney que quedó estupefacto cuando el emperador chino Quianlong le dijo abruptamente: «los chinos no tenemos la más mínima necesidad de las manufacturas británicas».

Pues bien, va a ser que sí, como dicen los castizos, y a las dos cosas. Quien iba a pensar que despertarían al tiempo China, la India, Brasil, México y bastantes otros países. Quien iba a pensar que sería China quien llenaría Gran Bretaña de productos manufacturados, y no al revés. O que sería la India quien llevaría la contabilidad de los británicos, y no al revés.

Llevo muchos años investigando los estereotipos de las naciones, y sé bien que nos dicen más del que habla que del objeto al que se refieren. Y creo que la cita de Napoleón reproduce a la perfección el prejuicio occidental sobre China (que puede extenderse a India y todo el Oriente (2)), un prejuicio compuesto por tres principales ideas: son gigantes, por fortuna duermen, y es peligroso que despierten. De las tres ideas, una es verdad, la otra, en absoluto, y la tercera podría o no ser verdad. Veremos cual es cual.

Lo que pone de manifiesto el estereotipo de Napoleón es la dificultad que tenemos para ver Oriente sin prejuicios sin «orientalismos» como los

---

(2) Para los estereotipos sobre la India véase Amartya Sen, *The Argumentative Indian*, Penguin, 2006.

denominó Edward Said. Mi primera idea pues es esta: tratemos de saltar el velo de los enormes prejuicios que nos impiden ver la realidad y nos hacen ver fantasmas, como le pasaba a Napoleón.

Pues nunca ha sido más necesario.

Un dato a no olvidar, tan importante o más como lo fue la caída del muro de Berlín en 1989: en el 2005 la producción de las economías emergentes (3) superó la de los países desarrollados, un cambio de inflexión que se remonta a más de doscientos años. Y no es una casualidad cíclica o volátil sino el resultado de una tendencia clara: las economías emergentes crecieron a poco menos del 3% en los años 80, al 4% en los 90 y a cerca del 6% en el nuevo siglo. China lleva casi treinta años creciendo al 10% anual, un ritmo endiablado (4). La India creció a tasas del 3 o 3,5%, hasta las reformas de los años noventa, un crecimiento desbordado y absorbido por el de la población, pero actualmente crece al 9,4% el año fiscal que acabó en marzo del 2007. No ya Rusia (que crece al 7%) o América Latina (Brasil crece al 4,4%) o, por supuesto, Asia; incluso África crece por encima del 5% y la previsión es que lo hará cerca del 7% en el 2008, pero Angola, Sudán o Mauritania están ya creciendo al 10%. Extremo Oriente crece al 10%, el sureste asiático a más del 8%, Europa del este al 7%. De hecho, Europa occidental, que sigue siendo cerca del 30% del PIB mundial, es la región del mundo que menos crece, un 1,3%, versus una media del 4% mundial, que se mantiene desde hace cinco años.

Además, las economías emergentes son ya el 45% del total de exportaciones mundiales, consumen la mitad de la energía del mundo pero son 4/5 partes del incremento de demanda de petróleo y disponen del 75% de las reservas de divisas. Este año 2007 por cuarta vez consecutiva –señalaba The Economist– la totalidad de las 32 economías emergentes monitoreadas muestran signos positivos de crecimiento, más del triple de lo que crecen las economías desarrolladas (8,1% versus 2,5%).

---

(3) El término «países (o economías) emergentes», introducido hacia 1980 por el economista del Banco Mundial Antoine van Agtmael, aparece reiteradamente en estas páginas y las diversas fuentes utilizadas no siempre lo usan con el mismo referente. Usualmente alude a aquellos países que antes se llamaban «en vías de desarrollo» y con frecuencia se identifica con «países subdesarrollados». La lista de mercados emergentes de Morgan Stanley, por poner un ejemplo, incluye 25 países; la de The Economist 28.

(4) Un dato impactante: el 80% de las grúas de construcción del mundo están en China, una cuarta parte sólo en la ciudad de Shangai. Federico Steinberg, *El impacto de las potencias emergentes en la economía mundial*, Real Instituto Elcano, ARI, 4, 2008.

**CRECIMIENTO DEL PIB MUNDIAL: CONTRIBUCIONES POR PAÍSES Y REGIONES**  
(En porcentajes del total mundial)

	Contribución al crecimiento <sup>a</sup>							Participación en el PIB mundial, 2005	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>b</sup>	2007 <sup>b</sup>	Dólares corrientes	Paridad de poder adquisitivo
Estados Unidos	13,4	14,5	16,0	17,7	17,2	15,9	16,7	28,1	20,1
Unión Europea	19,9	13,8	11,8	13,6	12,0	12,5	13,1	30,3	20,3
Japón	3,7	2,1	3,7	4,4	4,1	3,8	3,2	10,3	6,4
América Latina y el Caribe	7,0	4,5	2,5	5,0	7,8	7,0	6,5	5,5	7,4
Países de Asia en desarrollo	39,9	44,7	43,6	37,2	41,7	42,3	42,5	8,9	27,1
China	27,1	30,0	27,7	23,7	27,2	28,1	27,8	5,0	15,4
India	6,9	7,4	8,9	7,3	8,2	7,7	7,9	1,7	5,9
<b>Crecimiento anual del PIB<sup>c</sup></b>	<b>1,6</b>	<b>1,9</b>	<b>2,8</b>	<b>4,1</b>	<b>3,6</b>	<b>3,6</b>	...	...	...
<b>Crecimiento anual del PIB (PPA)<sup>d</sup></b>	<b>2,6</b>	<b>3,1</b>	<b>4,1</b>	<b>5,3</b>	<b>4,8</b>	<b>5,1</b>	<b>4,9</b>	...	...

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional y del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de las Naciones Unidas.

<sup>a</sup> Las contribuciones fueron calculadas sobre la base del PIB expresado en paridades de poder adquisitivo.

<sup>b</sup> Sobre la base de proyecciones del Fondo Monetario Internacional.

<sup>c</sup> En dólares constantes del 2000.

<sup>d</sup> En dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA).

**Figura 1**

Todo ello tiene dos muy relevantes consecuencias. La primera es que las nuevas economías contribuyen a generar las dos terceras partes del crecimiento mundial, mientras Estados Unidos sólo aporta el 17% y la UE un 13%. Sólo China contribuye a generar casi un tercio del crecimiento mundial. Y si a China sumamos la India y Rusia estaremos ya en el 50% del crecimiento mundial que parece depender menos de sus motores tradicionales (USA, la UE y Japón). De hecho si la crisis de las hipotecas de agosto del 2007 en los Estados Unidos tuvo escasas repercusiones hasta ahora (nulas en Asia o América Latina, por ejemplo) se debe a ello y los economistas se preguntan si el «decoupling», el desacoplamiento de las economías del mundo a la americana, ha tenido ya lugar (5).

La segunda consecuencia es más importante para nosotros pues define el peso económico de los países: el PIB de China es ya, en paridad de poder adquisitivo, un 14% del total mundial, el segundo del mundo, más del doble del siguiente país, Japón. Cuyo PIB es ya (también en PPP), similar al del cuarto país del mundo, la India. Que dobla el del Reino Unido o Francia. Y Brasil es ya la novena economía del mundo, y Ru-

(5) Desacoplamiento paradójico pues las reservas de divisas de China se aproximan ya al billón y medio de dólares –dos veces el stock de inversión extranjera- pero el 70% de ellas están en bonos del tesoro americanos. De modo que la emergente y pobre China está financiando el consumo de la clase media americana. Véase E.Bregolat, *El billón de dólares de China*, *El Imparcial* 28 de enero de 2008.

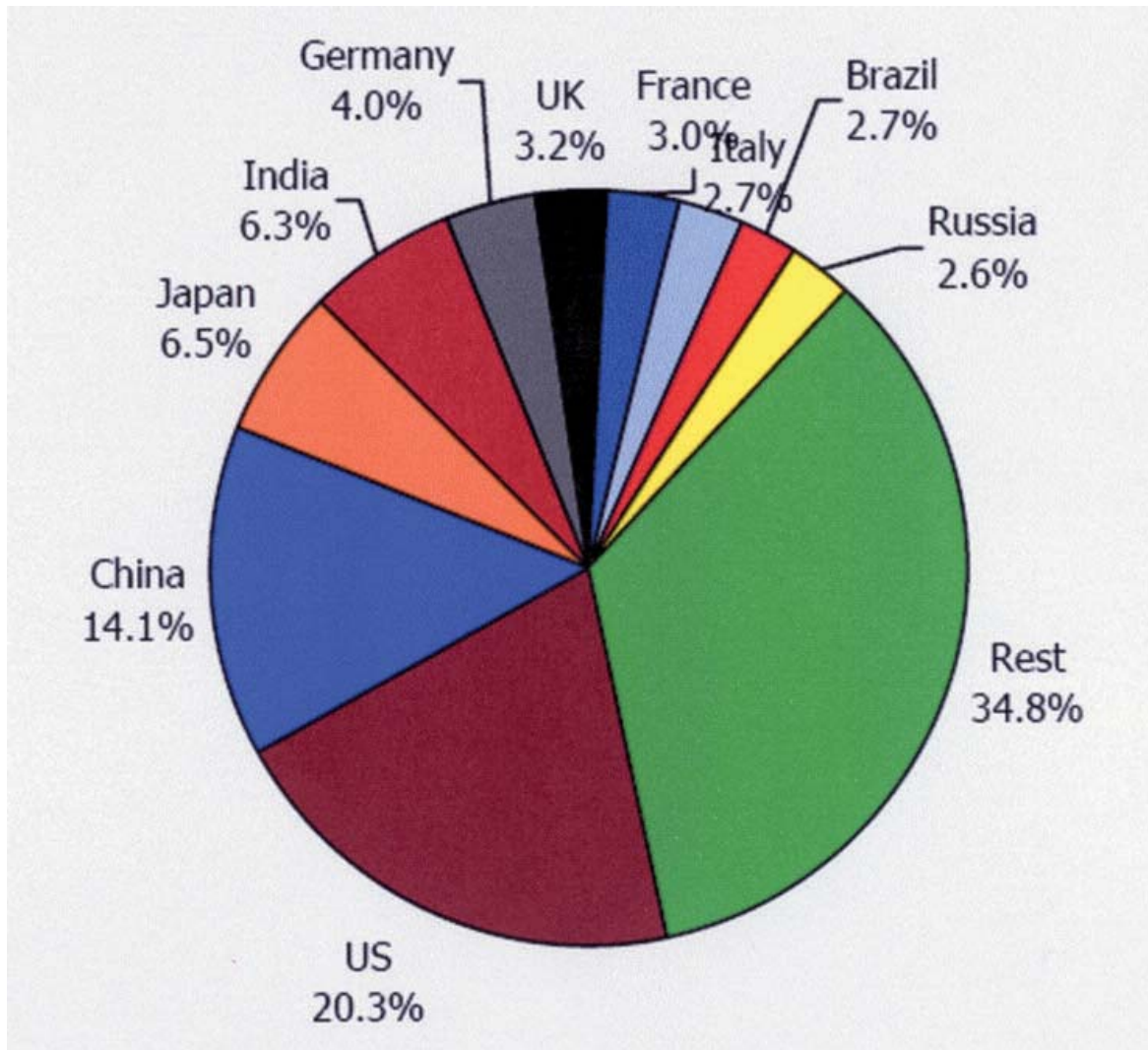


Figura 2. PIB mundo 2005.

sia la décima. Hace bien pocos años Goldman Sachs acuñó el acrónimo BRIC para aludir a esos cuatro países emergentes, Brasil, Rusia, India y China (6). Pues bien, ya los tenemos en el pelotón de cabeza de la economía mundial.

### ¿Qué está pasando?

En 1944 el economista y sociólogo austriaco (en verdad húngaro), Karl Polany, publicó un libro de enorme impacto y relevancia, La Gran Trans-

(6) *Global Economics Paper No. 99: Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, véase en <http://www2.goldmansachs.com/insight/research/reports/report6.html>

formación. Los orígenes económicos y políticos de nuestro tiempo. En el argumentaba que el orden moderno occidental se sustentaba en cuatro instituciones cruciales: el equilibrio de poder de Estados soberanos (el orden internacional westfaliano), el patrón oro, el Estado liberal y, sobre todo, los mercados autoregulados que eran «la fuente y la matriz del sistema», la «innovación que dio lugar a una específica civilización» (7). Pues bien, ese mismo modelo de Estado y mercado se extiende hoy, más allá del Occidente atlántico, a todo el mundo, y con velocidad de vértigo.

Estamos pues siendo testigos de una transformación social sin parangón desde la Revolución Industrial, la segunda gran revolución política y económica del mundo tras la de los siglos XVIII y XIX. Sólo que esta es mucho más extensa, intensa y rápida. Más extensa pues aquella afectó a no más de 1/3 de la población del mundo y esta afecta a todo el mundo. Es mucho más intensa y profunda, pues altera a más aspectos de la vida, a más productos, procesos, hábitos o instituciones; por ejemplo, en el 2.007 la población urbana del mundo habría sobrepasado a la rural por vez primera en la historia de la humanidad (otra fecha a recordar), y nada hace cambiar más la sociedad que el tránsito rural-urbano. Y sobre todo, la actual Gran Transformación es mucho más rápida: comenzó, con la globalización, hacia 1989, y tardará no más de quince o veinte años en completarse, mientras que la Revolución Industrial tardó siglo o siglo y medio. Un ejemplo de celeridad: a comienzos de la revolución industrial Inglaterra o Estados Unidos necesitaban casi 50 años para doblar su PIB *per capita*. China o India lo hacen cada nueve o diez años.

## **¿Por qué?**

La pregunta inmediata es ¿por qué? ¿Qué ha causado este brutal cambio del panorama mundial? Pues sólo sabiendo las causas podremos indagar el futuro.

Y la respuesta es que se trata de un proceso multicausal, como siempre que ocurre algo importante, aunque me atrevo a resaltar cuatro causas entre otras muchas: demográficas, políticas, económicas y, finalmente, tecnológicas.

Y sin duda el alivio del peso de la población, a consecuencia de las tecnologías médicas del control de la natalidad, es una de ellas. Entre 1.950 y

---

(7) Polanyi, Karl, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston, 1944, p. 3.

el 2.000 la población de los países emergentes se multiplica por 3,5. Era la fase inicial de lo que los demógrafos han llamado la transición epidemiológica: descenso fuerte de la mortalidad causada por pandemias (hambres y enfermedades infecciosas), mientras la natalidad sigue siendo alta (8). Pero hemos entrado ya en la fase descendente del ciclo y la natalidad se ajusta a la baja mortalidad (la urbanización y la educación de la mujer son claves para este resultado). Por supuesto la población continúa creciendo, pero ya a ritmos muy inferiores de modo que pasaremos de los actuales 6.600 millones a unos 7.500, un crecimiento siete veces inferior. China es el país del mundo en que más mujeres usan métodos anticonceptivos modernos (más del 80%) y ha controlado ya el crecimiento de su población; de hecho decrece y se envejece rápidamente, caso único de país cuya población envejece antes de alcanzar el desarrollo. La India, como veremos, tiene una demografía más sana y continuará creciendo poderosamente hasta sobrepasar a China con 1.600 millones. A nivel mundial, la tasa de fertilidad (9) ha bajado del 4,8 a 2,6 en una generación (pero en el sudeste asiático se ha reducido del 6 al 3,1).

Esta transición tiene además un efecto coyuntural muy beneficioso: el *baby boom*. Pues durante una generación la población se compone de pocos ancianos (pues la mortalidad ha sido alta), pocos niños (pues la natalidad decrece), pero un volumen importante de población activa, lo mismo que ocurrió en Europa y Estados Unidos en los años 60 a 90 del pasado siglo. Una ventaja que, por supuesto, acaba siendo una hipoteca cuando los pocos niños tengan que soportar la jubilación de los muchos adultos.

Una segunda causa es la estabilidad macroeconómica derivada de políticas de ajuste y equilibrio, vinculadas a su vez a procesos de desregulación y privatización y, sobre todo, a la libre circulación de capitales, los «mercados autoregulados» de Polany. Ya nadie cita a Marx ni se usa la palabra capitalismo; no está de moda e incluso se habla (Peter Drucker) de «post-capitalismo». Nada más falso. Pero fue Marx quien habló con entusiasmo de la «gran influencia civilizadora del capital» que arrasa particularismos, aldeanismo y tradiciones para imponer la modernidad y el progreso (10). Pero en

---

(8) Abdel Omtan, *The Epidemiological Transition. A Theory of Epidemiology of Population Change*, *Milbank Memorial Fund Quarterly*, 1971, p.509.

(9) Tasa de fertilidad = número medio de hijos que cabe esperar por mujer a lo largo de su vida.

(10) El capital, dice Marx en los *Grundrisse*, pasa por encima «de las barreras y prejuicios nacionales, así como sobre la divinización de la naturaleza, liquida la satisfacción tradicional, encerrada dentro de determinados límites y pagada de sí misma, de las necesidades existentes y de la reproducción del viejo modo de vida. Opera destructivamente contra todo esto, es *constantemente revolucionaria*, derriba todas las barreras que obstaculizan el

contra de sus previsiones, no ha sido el control público de los medios de producción, sino la liberalización, la causa del crecimiento. El máximo de propiedad pública de medios de producción se dio hacia 1982, con nacionalizaciones en Asia, América Latina y Europa (la Francia de Mitterrand, por ejemplo). Toda la economía China y casi toda la de la India eran públicas; en aquel momento casi un tercio del PIB mundial era público. Pero el resultado fue catastrófico y en los años 80 y 90 se inició el proceso privatizador que ha abarcado a más de 100 países de modo que en el año 2.000 las empresas estatales producen menos del 4% del PIB en los países desarrollados y alrededor de un 15% en los demás. China crece porque ha liberalizado su economía, no porque es un estado totalitario (o autoritario, como argumenta Bregolat): «China tiene una economía de mercado que cada vez es más difícil de distinguir del capitalismo» (11). Otro tanto la India; crece en tanto que abandona una economía dirigida, estatizada y soviética (12). Como ha demostrado Jagdish Bhagwati, en In Defense of Globalization (13), durante las tres décadas en las que India fue una economía cerrada, creció al 4% pero la población crecía más, de modo que el crecimiento real fue del 1,3%, la llamada con ironía «tasa hindú de crecimiento». Las reformas de 1.991 que permitieron la integración de la India en la economía mundial, llevadas a cabo por el actual primer ministro Singh cuando era ministro de hacienda, (bajada de tarifas, reducción de impuestos, devaluación de la rupia, apertura a la inversión extranjera) impulsaron la economía. Y en las dos décadas últimas el crecimiento estuvo por encima del 5%, acelerándose recientemente hasta alcanzar el ritmo actual del 9,4%.

Pero la libertad económica no da todos sus frutos si no va acompañada de la libertad política. Capitalismo sin democracia y libertades es igual a corrupción (como vemos en China, Rusia y casi todos los petro-Esta-

---

desarrollo de las fuerzas productivas, la ampliación de las necesidades, la diversidad de la producción y la explotación e intercambio de las fuerzas naturales y espirituales». De ahí, lo que denomina «gran influencia civilizadora del capital», es decir, «la producción de un nivel de la sociedad frente al cual todos los anteriores aparecen como desarrollos meramente locales de la humanidad y como una idolatría de la naturaleza». ¿No está describiendo la globalización? Véase k. Marx, (Grundrisse): Elementos fundamentales para la crítica de la economía política, Edit. Siglo XXI, Buenos Aires, 1971 (tomo I) 1972, p. 363.

(11) Eugenio Bregolat, La segunda revolución china, Destino, 2007. «China ya camina hacia la socialdemocracia», asegura el embajador Bregolat.

(12) Acerca de la (falsa) tesis de la eficiencia económica de regímenes autoritarios véase Michael McFaul y Kathryn Stoner-Weis, The Myth of the Authoritarian Model, Foreign Affairs, enero/febrero 2008.

(13) Oxford Univ. Press, Nueva York, 2004.

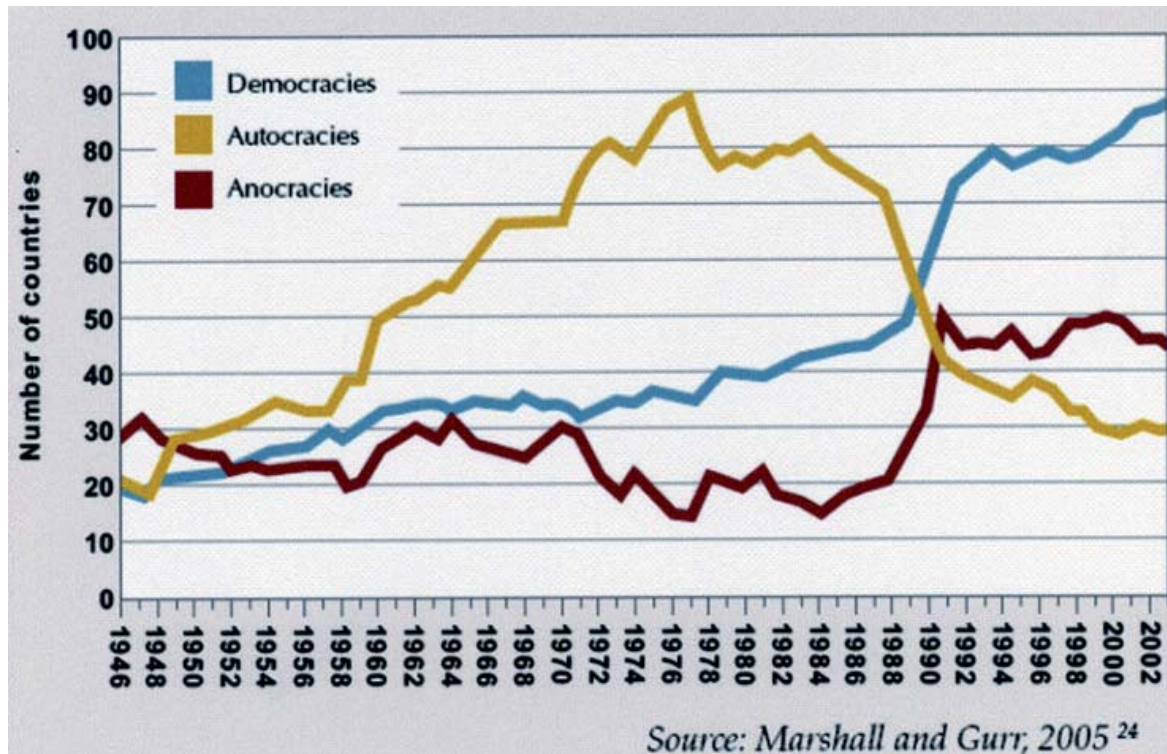


Figura 3. Tercera ola democratizadora.

dos). Y desde luego la democratización de los años 90, la «tercera ola democratizadora» (Huntington), que ha traído libertad económica y desarrollo a numerosos países, es otra causa fundamental. En 1989, con el fin de la guerra fría y el fracaso de la gran ilusión comunista, comenzó una poderosa oleada democratizadora y hoy casi el 50% de los países y el 50% de la población vive en regímenes democráticos (aunque hay excepciones, como el Islam árabe) (14).

Democratización que, junto al fin de la guerra fría, ha generado un notable descenso del número de conflictos armados en el mundo permitiendo cobrar «el dividendo de la paz» y sustituir mantequilla por cañones. Ciertamente disponemos de no pocos ejemplos de países autoritarios con fuertes crecimientos económicos, ya sean dictaduras de derecha (el Chile de Pinochet) o de izquierda (la China actual). Pero no sin ser al menos «Estados de derecho» (no democráticos) que garantizan el *rule of law*, la

(14) Véase Monty G. Marshall y Ted Robert Gurr, *Peace and Conflict. A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*, Center for International Development & Conflict Management, 2005, de donde está tomada la ilustración. Puede verse en <http://www.google.es/search?q=mARSHALL+AND+GURR&hl=es&start=10&sa=N>



seguridad jurídica y el control de la corrupción. Y a medio plazo sólo la democracia asegura el *rule of law* y, sobre todo, el control de la corrupción, una de las grandes ventajas comparativas de la India frente a China.

Desde luego la correlación entre democracia y prosperidad no es discutible aunque sí lo es la relación causal y el tema se ha analizado hasta la saciedad. Y quizás la explicación está en las buenas instituciones y buenas prácticas, el *good governance*. Pues los humanos no solo innovamos inventando cacharros, aparatos, *hardware*, cosas. También innovamos inventando *software*, organización, instituciones, reglas, normas, programas culturales. Eso es, por ejemplo, el Estado de Derecho o la ética, como lo son unos buenos códigos de comercio, las leyes de sociedades anónimas, las auditorías, la contabilidad, los registros de propiedad, una judicatura independientes o la hipoteca, y tantas otras instituciones o reglas y normas que reducen la corrupción, eliminan costes de transacción e incrementan la eficiencia. Y sin buenas instituciones no hay tampoco crecimiento. El Banco Mundial especialmente, a lo largo de los últimos años, y movilizado por la nueva economía institucional (D. North), ha mostrado una clarísima correlación entre buen gobierno y prosperidad, pero también entre mal gobierno y pobreza.

La tercera línea de explicación es la puramente económica, pues hay una poderosa lógica económica detrás de todo lo que está ocurriendo. En 1986, y a partir de los datos históricos de Angus Maddison (que comentaré inmediatamente), el economista americano William J. Baumol, en un importante artículo publicado en la «*American Economic Review*», elaboró la tesis de la convergencia de las economías abiertas (15). Y mostró como las economías euroamericanas de la segunda post-guerra (las del hoy G7), habían convergido hacia la del líder, la americana, entre 1870 y 1970 (16). Los Estados Unidos y Gran Bretaña, que en 1900 eran sin duda los países líderes, habían sido atrapados por Alemania, Francia, Italia, e incluso Japón, y hacia 1970 las diferencias de renta *per capita* entre unos y otros eran mínimas. Estados Unidos habría pasado de una renta per capita de unos 5.000 a unos 20.000 dólares. Pero Italia, por ejemplo, que tenía unos 2.000 a comienzos del siglo XX, habría subido a unos 15.000. Todo ello debido a que, después de quince siglos de productividad esta-

---

(15) William J. Baumol, *Productivity Growth, Convergence and Welfare; What the Long-Run Data Show*, *The American Economic Review*, 76, 5, 1986, pp.1072 ss.

(16) Tanto este gráfico como el siguiente están tomados de la conferencia de Antonio Fatás *World Economic Outlook*, pronunciada en la Fundación Rafael del Pino el 15 de enero del 2007, y que puede verse en la página web de la misma.

ble, en escasas décadas la productividad creció un 1150% en los dieciséis países líderes del proceso industrializador. En concreto, en el Reino Unido creció un 300%, un 800% en Alemania y un 1.700% en Japón.

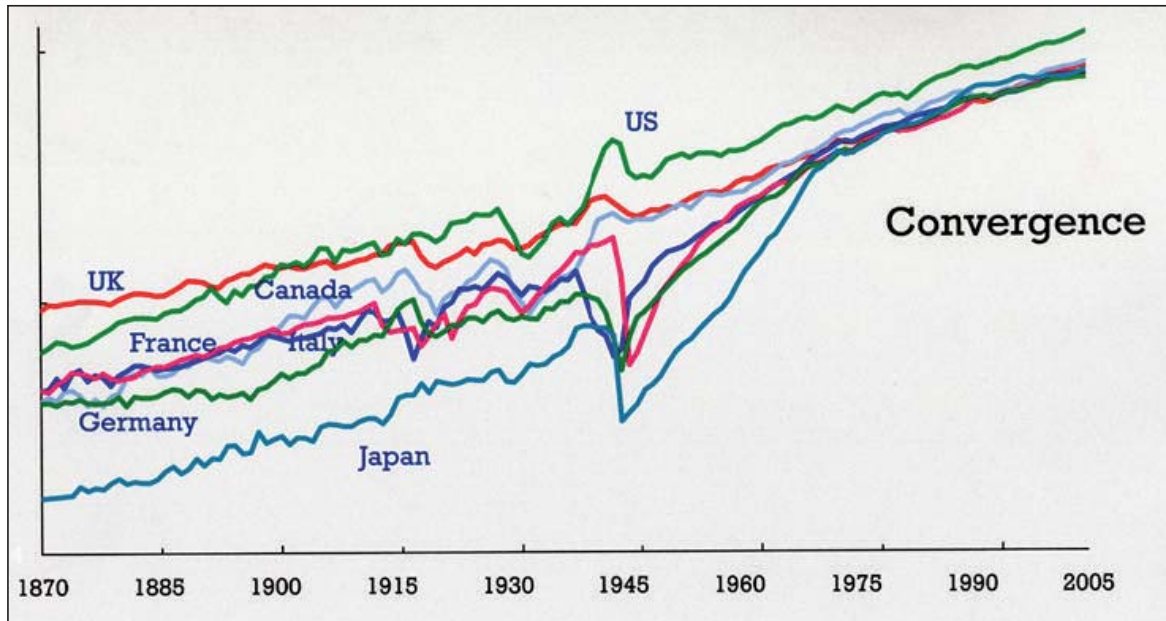


Figura 4. PIB per capita en el G7.

Baumol hablaba ya (recordando al viejo Veblen) del peso o dificultad creciente del liderazgo (*taking the lead*) o (recordando a Gerschenkron) de las ventajas de llegar el último (*relative backwardness*). Su idea central era que es más fácil transferir innovaciones que producirlas, y por innovaciones entendía (como nosotros antes), no sólo la tecnología, sino también las buenas prácticas o las buenas políticas. Unas y otras innovaciones eran bienes públicos: *successful productivity-enhancing measures have the nature of a public good* (17). En resumen: es fácil copiar todo tipo de innovaciones (lo que la antropología clásica ha llamado «difusión»), de modo que, a largo plazo, la productividad media *per capita* se homogeneiza y la riqueza global de un país pasa a depender esencialmente del volumen de la población. Pensemos, por ejemplo, que China necesita 1/5 de la productividad de los Estados Unidos para alcanzar el mismo volumen de producción.

(17) Op.cit., p. 1077.

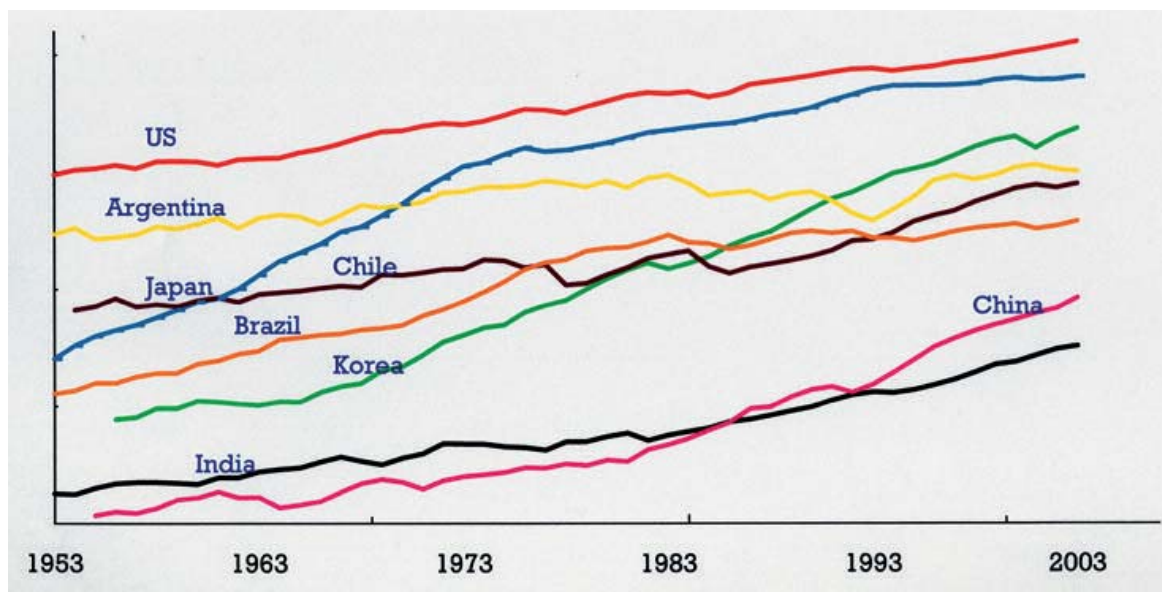


Figura 5. PIB per capita en diversos países emergentes.

Pues bien, el dato evidente es que hoy se incorporan otras economías, también abiertas, a ese mismo proceso de convergencia, sólo que a escala mundial y con economías inmensas. Corea, China, India, Brasil, Rusia, Indonesia, parecen seguir esa misma pauta de convergencia económica. Y aunque pueda sorprender, China crece al mismo ritmo al que crecieron antes los Tigres Asiáticos como Corea o Singapur. Y unos y otros al ritmo al que lo hizo Japón mucho antes. Ni más rápido ni menos rápido. Es pues el mismo proceso de convergencia pero también el mismo ritmo.

Finalmente, las causas más próximas de la actual Gran Transformación debemos buscarla, como siempre en la tecnología (que es, desde siempre, la variable más independiente), y sobre todo en los medios de comunicación. El Imperio Romano es inconcebible sin las calzadas, y los Imperios español o británico sin la navegación y las rutas marítimas. Y no es casual que este incremento de riqueza mundial, que es un incremento de productividad global, siga a la segunda revolución científico-técnica que, comenzando en Estados Unidos en los años 50, se generalizaría en los 90 dando lugar a lo que se ha llamado la sociedad «del conocimiento o de la ciencia», una transformación brutal tanto en los procesos como en los productos (18).

(18) Véase mi libro *Sociedades de cultura y sociedades de ciencia*, Ediciones Nóbel, Gijón, 1996, 261 págs. Premio Internacional de Ensayo Jovellanos 1995. Y más reciente, *La sociedad del conocimiento. El orden del cambio*, en *Libro Homenaje al Profesor José Jiménez Blanco*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2002, pp.429-450.

Pues bien, lo que tenemos es, de una parte, comercio mundial y transporte barato de mercancías. En un apasionante libro titulado The Box, «la caja», y subtítulo «De cómo el contenedor de mercancías hizo el mundo más pequeño y la economía mundial más grande» (19), publicado recientemente, el historiador Marc Levinson afirma que «sin contenedor no habría habido globalización» pues una cosa tan tonta, inventado por el americano McLean en 1956, y que se impuso a consecuencia de la guerra de Vietnam, ha reducido el precio del transporte en 36 veces (en 1956 la carga de un barco normal hecha a mano costaba 5,86\$ la tonelada; utilizando contenedor costaba 0,16\$). Y de otra parte, tenemos Internet y la web, un derivado del «complejo militar-industrial» (Eisenhower), de la tecnología militar del Pentágono (de Arpanet), que reduce a cero no solo el coste sino sobre todo el tiempo de transmisión de todo tipo de información digitalizada, y que permite el trabajo a distancia.

El resultado es la misma convergencia de Baumol, pero a escala mundial. Toda aquella ocupación que no requiere relación directa y cara a cara entre el productor y el consumidor puede ser deslocalizada allí donde sea más eficiente, más barata en definitiva. Un peluquero, un portero o un cocinero, una masajista o un médico, tienen sus trabajos asegurados. También los mecánicos que arreglan automóviles o los técnicos de ordenadores. Pero los contables, los programadores, los asesores bursátiles, los *call-center* y casi todos los trabajos fabriles, se pueden deslocalizar. Y eso es lo que está ocurriendo para beneficio de unos (en general los más pobres del mundo), y perjuicio de otros. Y así

- el transporte permite la des-localización de la industria, de los obreros, los viejos *blue-collar*; y de eso se aprovecha China, que es ya la gran fábrica del mundo de modo que la etiqueta *Made in China* es ubicua en nuestro hogares y bolsillos.
- e Internet, que permite la deslocalización del trabajo de oficina, de los asalariados, los *white-collar*; y de lo que se aprovecha la India, que es ya el *backoffice* del mundo angloparlante.

China genera *hardware*, productos; India genera *software*, programas. Basta ver la composición de sus economías. La de China se basa en la manufactura y la exportación de productos, aunque avanza rápidamente en el sector servicios que genera ya el 40% del PIB. La de India es singular mostrando que es posible pasar de una sociedad agrícola a otra de

---

(19) *The Box. How the Shipping Container Made the World Smaller and the World Economy Bigger*, Princeton University Press, 2006.

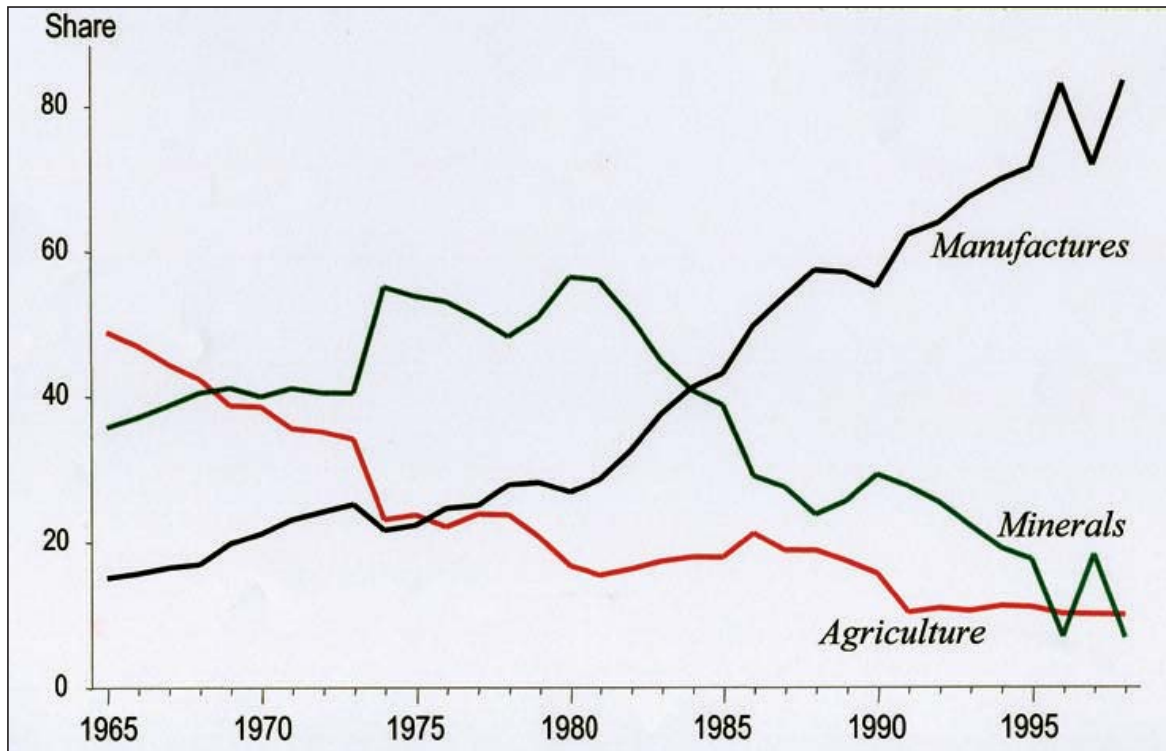
servicios: la agricultura da empleo al 60% pero son los servicios quienes producen el 54% del PIB mientras que su sector industrial es menos de la mitad (y la mitad del de China). Concretamente las exportaciones de servicios, en particular, de tecnologías de la información (STI) pasaron de 6.300 millones a 22.000 millones creciendo más del 700% en el período 1994-2003 a causa del *offshore outsourcing*. La de Brasil, otro gigante, está más equilibrada, pero también con un peso muy fuerte, más del 50%, de los servicios. Otros, como Rusia o Arabia Saudita, como sabemos, reposan en el gas o el petróleo y sufren la maldición de ser petro-Estados (20).

Pero, vistas en conjunto las exportaciones de los países emergentes no sólo han crecido sino que se han diversificado. Hace treinta años las manufacturas representaban menos del 20% del total de sus exportaciones, los productos agrícolas eran un 50% y los minerales el resto. Hoy las manufacturas son casi el 80%, con una composición variada: maquinaria y equipamiento, textiles, productos químicos o farmacéuticos y TI. Y no solo exportan, también importan. En concreto las importaciones chinas se han multiplicado por cinco entre el 2.000 y el 2.005, tirando de otras economías (por ejemplo las de América Latina, cuyo comercio bilateral con China ha crecido un 250% en sólo cuatro años).

Y cuidado, pues en este gigantesco proceso de deslocalización ni siquiera los puestos de alta capacitación se ven libres del riesgo de deslocalización si en otro sitio hay trabajadores igualmente capacitados y más baratos. China e India empiezan a tener excelentes universidades compitiendo con las europeas y producen cada año 1,2 millones de científicos e ingenieros, tantos como USA, Europa y Japón juntos. Solo China produce ya más que la UE: unos 520.000 versus 480.000. Y sólo la India produce tantos ingenieros capaces de trabajar en multinacionales como el Reino Unido y más que Alemania. Hegel aseguraba que China es un pueblo sin historia porque «transmite, no innova». ¿Es esto cierto? Puede, pero China invierte ya en I+D tanto como Japón. Y China e India, con cerca de 450 millones de usuarios de internet respectivamente, casi doblan los poco más de 200 millones que hay en Europa o Estados Unidos. Y China acaba de presentar a los medios de comunicación su primer avión de pasajeros, el Fénix Volador, y que competirá, no sólo con Airbus (que con-

---

(20) Véanse los excelentes trabajos de Pablo Bustelo en la web del Instituto Elcano. Por ejemplo (hay bastantes más), *El auge económico de China y su impacto internacional*, ARI, 100, 2007; *El auge económico de China e India y sus implicaciones para España*, DT, 31, 2007. *India, las dos caras del desarrollo económico*, ARI, 73, 2006.



**Figura 6.** Diversificación de exportaciones en países emergentes.

trola el 30% del mercado mundial) y Boeing (que controla otro 30%), sino con aviones producidos por otro país emergente: Brasil (Embraer).

Además, los nuevos países empiezan a ser la pesadilla de los *boardrooms* occidentales. Un informe reciente del Boston Consulting Group nos recuerda que los países emergentes tienen ya no menos de cien poderosas multinacionales en sectores punteros: farmacia, química, aeronáutica, TI. El año 2006 los cinco principales países emergentes invirtieron 75 mil millones de dólares fuera de sus fronteras, 55 mil de ellos en países del área OCDE. China tiene no menos de ocho grandes multinacionales capaces de competir en el mercado mundial. Empresas enormes como China Mobile, Shanghai Baosteel, CNOOC, Haier, Hisense o Lenovo (21). Hace algunos meses salía a bolsa el Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) y, por supuesto, es una vez más, colosal: la ma-

(21) Marcos Aguiar, Arindam Bhattacharya, Laurent de Vitton, Jim Hemerling, David C. Michael, Harold L. Sirkin, Kevin Waddell, Bernd Waltermann, Kim Wee Ko, *The 2008 BCG 100 New Global Challengers: How Top Companies from Rapidly Developing Economies Are Changing the World*, The Boston Consulting Group, Diciembre, 4, 2007. Véase también de Antoine Van Agtmael, *The Emerging Markets Century: How a New Breed of World-Class Companies Is Overtaking the World*, The Free Press, 2007.

yor oferta pública de valores de la historia que da lugar al quinto mayor banco del mundo.

Y otro tanto la India, que goza de la ventaja de una formación empresarial angloamericana y, por supuesto, del dominio del inglés. Las multinacionales como Tata Steel, Mittal, Reliance e Infosys son líderes en su sector, han demostrado resultados financieros extraordinarios en los últimos años y están desarrollando planes de expansión internacional a través de fusiones y adquisiciones para reforzar su posición competitiva en el mercado, multinacionales competitivas a nivel mundial cada vez más temidas por las ya establecidas. La compra de Arcelor por Mittal fue un aldabonazo que vemos repetido una y otra vez con adquisiciones multimillonarias de CEMEX en Australia, CVRD en Canadá o Tata Steel en Inglaterra.

## **UNA MIRADA AL PASADO; OTRA AL FUTURO: EL MUNDO DEL SIGLO XXI**

Pero antes de mirar hacia delante para indagar el eventual desarrollo futuro de esos procesos debemos recular para tomar distancia con nuestros presente y preguntarnos si esto que ocurre es tan nuevo. Miremos pues al pasado para ubicar el presente en un marco más amplio, antes de intentar saltar hacia adelante.

Pues, de entrada, debemos decir que se trata de países que, en contra del estereotipo de Napoleón, jamás durmieron y, de hecho, despertaron bien pronto, mucho antes que nosotros. La civilización del río Amarillo es coetánea con Mesopotamia y Egipto de modo que hablamos del 5.000 a.c. China es como si la antiquísima cultura egipcia siguiera viva y escribiendo con jeroglíficos. Otro tanto es la India. La civilización del río Indo (Harappa y Mohenjo-Daro), es de las más antiguas el mundo floreciendo al tiempo que lo hacían otras civilizaciones fluviales como Egipto, Mesopotamia o el Río Amarillo, y en ella encontramos un antecedente de la democracia comparable con el griego (A. Sen).

Para el siglo X la entonces capital de china, Cha'ng-an, contaba con no menos de un millón y probablemente más de dos millones de habitantes. Mientras, Bagdad, Constantinopla o Córdoba, eran todas de menos de medio millón y la capital de la Europa de Carlomagno, Aix-la-Chapelle, no llegaba a ser un pequeño barrio de Ch'ang-an. En el siglo XV nadie sensato hubiera apostado por Europa como conquistadora del mundo. Hoy sabemos que China pudo descubrir América; tenía tecnología de

construcción naval y de navegación muy superior a la occidental, incluida la brújula. Por qué no quiso hacerlo es un tema apasionante sobre el que solo tengo hipótesis, pero sabemos que pudo.

Y no era una actividad aislada. China sobrepasaba a Occidente en hidráulica, aleaciones, cerámica y textiles, y disponía de cepillos de dientes, paraguas, cerillas, pólvora, papel y tinta para escribir y había desarrollado la imprenta. Otro tanto la India, aunque ya entonces se orientaba al *software*. Amartya Sen ha demostrado como la tradición escéptica, agnóstica y racionalista se remonta al *Rigveda*, compuesto en el 1.500 a.c. El emperador Ashoka, en el siglo III a.c. practicaba la tolerancia religiosa. El primer libro impreso en el mundo fue un tratado hindú en sánscrito, traducido al chino y editado en el siglo V. Un producto de la globalización no occidental, como nos recuerda Sen, pues el traductor fue un académico medio turco medio hindú que vivió en el Turkistán y emigró a China. El sistema decimal surgió y se desarrolló en la India entre los siglos II y VI antes de ser utilizado por los matemáticos árabes para llegar a occidente en el siglo X, y en el XV conocían perfectamente el número *pi*.

Nunca durmieron y lo que ocurre hoy es que el mundo entero se reajusta para regresar a un reparto de poder y riqueza previo a la Revolución Industrial y la gran expansión europea por el mundo. Que comenzó con los que Toynbee llamó *Iberian pioneers*, portugueses y españoles, a finales del siglo XV, y cuyo cenit fue la segunda post-guerra, momento en el que el 80% de la población y el 80% del territorio del mundo estaba bajo mandato de potencias europeas. Fue el punto más alto del poder de Occidente. Pero el punto más alto es siempre el comienzo del descenso. La descolonización posterior a 1.945 (pero que se prolongo hasta los años 80) dio la independencia, la soberanía política, a más de medio mundo; la India fue uno de ellos en 1.947. Y ahora se trata de la independencia, la soberanía, económica. El historiador británico Geoffrey Barraclough lo vio con nitidez en 1956: «Cada época necesita su visión de la historia y hoy necesitamos una nueva visión del pasado europeo adaptado a nuevas perspectivas en las que la vieja Europa entra en una nueva era de política global y civilización global...que sólo un punto de vista universal puede elucidar». Pues «nuestra era global no conoce ni fronteras geográficas ni culturales» (22).

---

(22) Conferencia sobre *El fin de la historia europea* impartida el 16 de febrero de 1955 e incluida en su libro *History in a Changing World*, University of Oklahoma Press, Norman, 1956. Las citas sonde las pp. 205 y 220.



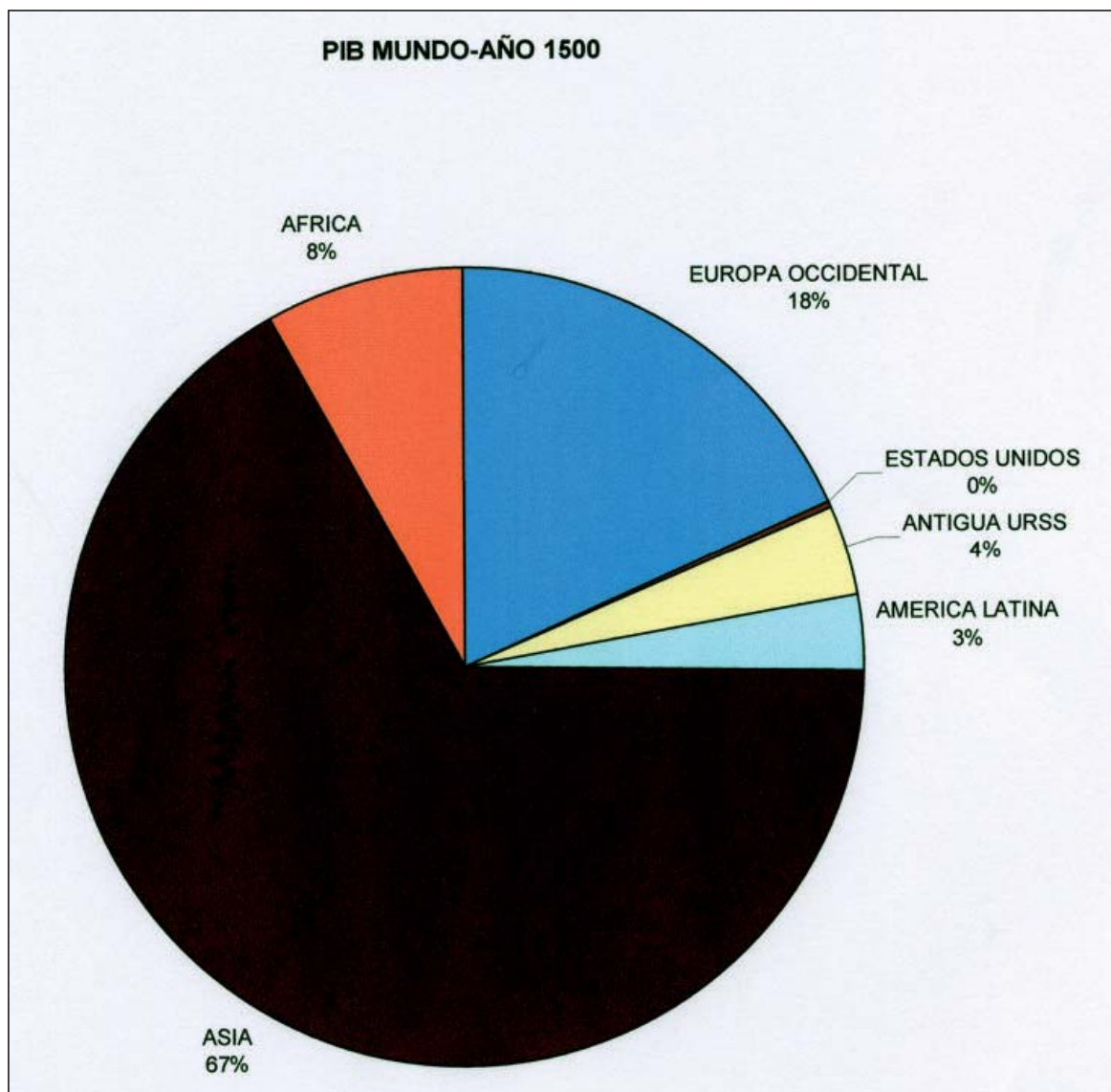


Figura 7.

Pero recordemos que, según los datos del historiador económico Angus Maddison (que pueden verse en la web) (23), en el año 1.000 Asia era más del 70% del PIB mundial mientras Europa occidental no llegaba al 10%, porcentajes que se habían aproximado (al 67 y 18% respectivamente) hacia 1.500 pero se mantenían hacia 1820 (en el 61% y 24% respectivamente). De hecho, hasta aproximadamente 1.700 las economías de China, India y Europa occidental eran muy similares. En el XVIII China se despegó de Europa y de la India, pero es atrapada en el XIX, el «siglo de

(23) <http://www.ggdcc.net/Maddison/>

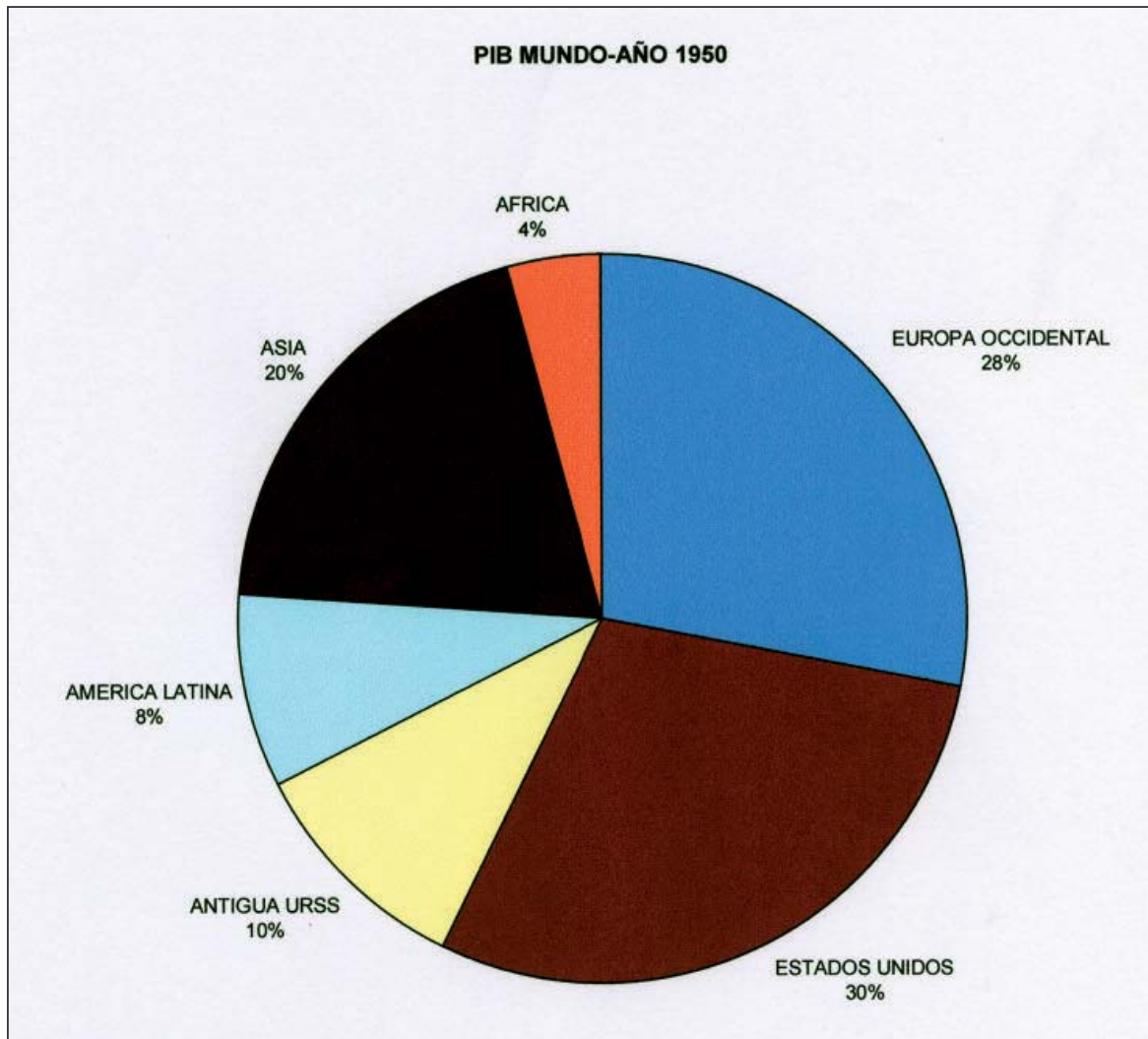


Figura 8.

la humillación». Europa despegará hacia 1850 y los Estados Unidos hacia 1900. Y el resultado es que hacia 1.900 Asia será sólo el 30% del PIB mundial y todavía menos (el 20%) en 1.950.

Pero en una fecha tan próxima como 1.820 las hoy llamadas economías emergentes eran en conjunto el 70% del PIB mundial, el PIB de China era el mayor del mundo, más del 30% del total, 6,4 veces el británico, y el de India era tres veces el británico. China e India eran el 50% del PIB mundial en 1820, pero solo un 10% siglo y medio después.

De modo que no dejaba de tener razón el emperador chino cuando le dijo a Lord McCartney que no tenían necesidad de manufacturas británicas. Y tienen razón de nuevo cuando aseguran ahora que sólo pretenden

ocupar el lugar que tuvieron siempre. Estamos presenciando el final de una excepción, de una anomalía histórica de desajuste brutal entre población de una parte, y productividad y riqueza por otra. Afortunadamente, aunque tenga costes en deslocalización, desempleo y reciclaje para nosotros.

Y después de mirar el pasado, veamos el futuro. ¿Qué tendencias demográficas o económicas podemos discernir?

Veamos primero las demográficas pues, si la demografía es el destino (como decía Augusto Comte), los occidentales lo tenemos de frente. En 1950 cuatro de los diez países más poblados del mundo eran occidentales y tres de ellos europeos: USA, Alemania, Reino Unido e Italia (Francia era el onceavo). Para el año 2.000 ya solo quedaba uno europeo (Alemania). Pero en el 2.050 no habrá ningún país europeo en la lista de los diez más poblados, ni siquiera Rusia, pero sí dos africanos, tres americanos (USA, Brasil y México, ya líder indiscutible del mundo hispano-hablante), y nada menos que cinco asiáticos. La India, con 1.600 millones y China con 1.400 serán entre el 30 y el 40% de la población del mundo. Para entonces Europa será sólo el 7%, Estados Unidos y Canadá juntos, otro tanto, y todo el viejo Occidente (Europa y las dos Américas), algo menos del 20%, la mitad que India y China (24).

Otro dato: en 1900 seis de las diez ciudades mayores del mundo eran europeas. En 1950 todavía quedaban tres. Hoy no hay ninguna europea y solo una occidental: NuevaYork. Tres de las diez ciudades más pobladas del mundo son indias: Delhi, Bombay y Calcuta. Solo las dos primeras serán en breve tan grandes como toda España.

¿Y que pasara con la economía en el futuro? Disponemos de dos valiosos estudios, uno de Goldman Sachs sobre los BRIC del 2003, que dio el aldabonzazo (ya citado), y otro de Price Waterhouse, del 2006, ambos coincidentes aunque el estudio de Price es mas completo al comparar el G7 ampliado (US, Japón, Alemania, UK, Francia, Italia y Canadá, más España, Australia y Corea del Sur) con las siete mayores economías emergentes, el E7: los cuatro BRIC más Indonesia, México y Turquía (25).

---

(24) Véase *Tendencias demográficas en el mundo*. Informe del Secretario General, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas E/CN.9/2007/6

(25) John Hawksworth, *The World in 2050. How big will the major emerging market economies get and how can the OECD compete?* PriceWaterhouseCoopers, Marzo 2006. Estando ya en prensa este trabajo aparece una actualización de esta investigación cuyos resultados son similares aun cuando refuerza el crecimiento de la India (y de Brasil y otros países) en relación con el de China.

Pues bien, según PriceWaterhouse para el 2.050 el E7 habrá superado al G7 en casi un 20%. El PIB de China será como el de Estados Unidos y el de India el 58% del americano, tanto como Alemania, Inglaterra y Francia juntas. Por supuesto hablo en dólares corrientes pues en paridad de poder adquisitivo China será 1,5 veces la economía americana y la India tanto como los Estados Unidos y el doble de la UE. Y también en renta per capita: en PPP la de China será, en el 2.050, algo inferior a la americana de hoy, y la de la India, México o Turquía equivalentes a la actual de España, unos 22.000 dólares.

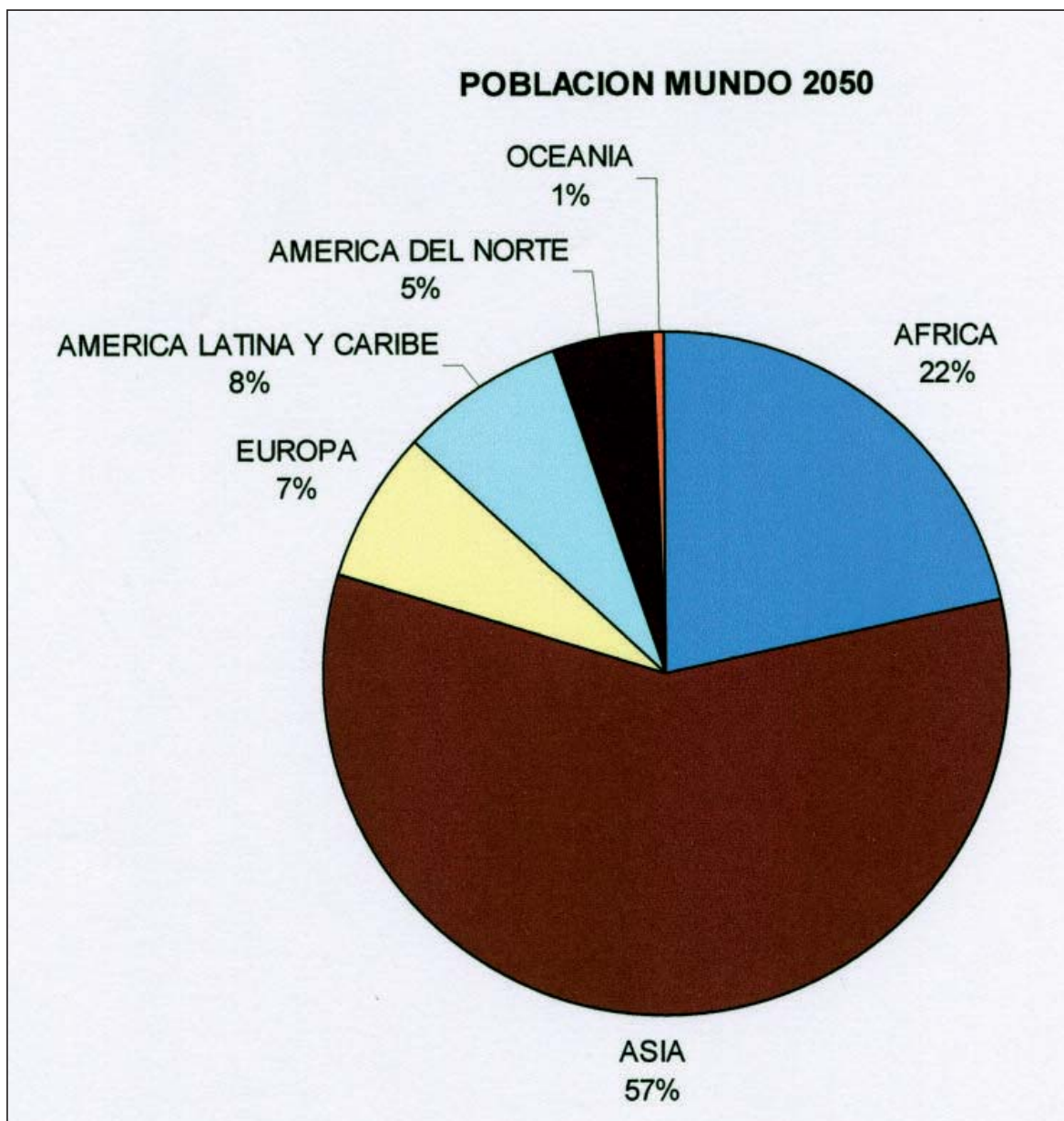


Figura 9.

**Projected relative size of economies in 2005 and 2050 (US=100)**

Country (indices with US0=100)	GDP at market exchange rates In US \$ terms		GDP in PPP terms	
	2005	2050	2005	2050
US	100	100	100	100
Japan	39	23	32	23
Germany	23	15	20	15
China	18	94	76	143
UK	18	15	16	15
France	17	13	15	13
Italy	14	10	14	10
Spain	9	8	9	8
Canada	8	9	9	9
India	6	58	30	100
Korea	6	8	9	8
Mexico	6	17	9	17
Australia	5	6	5	6
Brazil	5	20	13	25
Russia	5	13	12	14
Turkey	3	10	5	10
Indonesia	2	19	7	19

**Figura 10.** PIB en el 2050 comparado con el de Estados Unidos.

No necesito añadir que todo ello genera cambios brutales en el trabajo, el consumo o la pobreza. En el consumo: la actual clase media de países emergentes se triplicará al pasar de los 400 millones que ya hay a unos 1.200 millones, casi dos veces más de lo que hoy suponen Europa, USA y Japón juntos. Todos con automóvil, lavadora, televisión, teléfono, etcétera. O en trabajo: en 1975 había unos 2.200 millones de trabajadores en el mundo, pero en el 2.050 se habrán doblado hasta los 5.400 millones. La mayoría, casi 1.000, en la India; otros 800 en China, más del doble de lo que habrá en Estados Unidos, Europa y Japón juntos.

Y algo fundamental, la pobreza, que desciende en todas partes menos en África. Al parecer nadie se fija en esto; todo el mundo se fija en la desigualdad. Pero aparte de que esto no está nada claro (crece la desigualdad dentro de los Estados pero no entre los Estados y en el mundo), lo im-

portante, lo que era y es obsceno e inadmisible, es la pobreza absoluta, la miseria y la malnutrición, y esa decrece indiscutiblemente. El éxito mayor de China es sin duda la reducción de la pobreza. Según Ravallion y Chen, entre 1981 y el 2001 la proporción de pobres bajó del 53% al 8%, de 650 millones a 100 millones. Más de 500 millones habrían abandonado la indigencia y la malnutrición y entre 200 y 300 millones estarían entrando en el bienestar. Los datos de Sala-i-Martin son más espectaculares: una reducción de 600 millones, de modo que para el 2001 China había cumplido ya los objetivos del Milenio fechados para el 2015, con catorce años de adelanto.

Y otro tanto en la India. Según el Banco Mundial, la pobreza (medida por unos ingresos diarios inferiores a 1,08 dólares en paridad de poder adquisitivo) ha pasado del 55% de la población en 1975 al 26% en 2001, menos de la mitad, aunque esa proporción es todavía muy elevada y el descenso ha sido mucho menos rápido que el de China. De hecho, uno de los motores de la economía india es el consumo privado que ha aumentado mucho como consecuencia de la consolidación de una ya numerosa clase media. Según el National Council of Applied Economic Research (NCAER), un prestigioso *think tank* de Delhi, el número de personas con una renta anual entre 4.000-23.000 dólares habría pasado de de 24 millones a 87 millones.

No son fenómenos aislados. En 1990 aproximadamente el 25% de la población de los países subdesarrollados vivía con menos de un dólar al día; pero de mantenerse el actual ritmo de crecimiento el porcentaje será del 10% en el año 2.015. La renta *per capita* del 20% más pobre ha aumentado en todas partes, salvo quizás en Latinoamérica. En Asia ha crecido un 4%, y un 2% en África.

La consecuencia casi inevitable es que la desigualdad crece también. La igualdad es fácil de conseguir (casi inevitable), en condiciones de extrema pobreza pero a medida que aumenta la riqueza tiende a hacerlo la desigualdad. El coeficiente de Gini en China creció del 0,30 en 1982 a 0,45 en el 2002, un 50% en dos décadas y China ocupa el lugar 90 de 131 países. Pero no exageremos; si la desigualdad importa es porque hay aun mucha pobreza, pero es menor que en los Estados Unidos. Y la desigualdad es todavía menor en la India. Ni China ni India son (¿todavía?) sociedades duales como Brasil o México, con distribuciones de la renta bimodales. Y aunque la desigualdad haya crecido en China o India, la globalización sí ha contribuido a reducir sus distancias con los países desarrollados.

Pero la gran pregunta en relación con el futuro es la siguiente: ¿es este ritmo de crecimiento mundial, de emergencia de inmensas potencias, sostenible? En solo diez años, el consumo de los BRIC de acero, aluminio y cobre se ha triplicado de modo que en el período 2000-2006 el precio del cobre creció un 271%, el del zinc un 190%, el plomo un 182%, el níquel un 180%, y así sucesivamente con el caucho, el petróleo, el oro, e incluso el azúcar, cacao, aceite, trigo, arroz. Sólo China es ya el mayor consumidor de cobre, estaño, zinc, platino, acero y hierro, y uno de los mayores importadores de aluminio, plomo, níquel y oro. En 2003 consumió el 50% del cemento mundial, el 36% del acero y el 30% del hierro, zinc, estaño, aluminio, plomo y el cobre. Hoy representa la tercera parte del aumento de la demanda mundial de crudo y es el segundo consumidor mundial después de EEUU.

Pensemos sólo en la energía. Europa tiene sólo el 2% del total de las reservas mundiales de petróleo, pero consume el 20%. Asia-Pacífico tiene sólo un poquito más de reservas, un 3,5%, pero consume más que Europa: casi un 30%. Y mientras tanto, Oriente Medio, con casi el 62% de las reservas, consume sólo un 7,5%. Y otro tanto podríamos decir del mercado del gas ¿Cómo organizar el mercado de la energía sin entrar en batallas (¿guerras?) por asegurar el abastecimiento? ¿Y qué pasará con pequeños países, como España, con una dependencia energética que supera el 70%, dependencia superior a la de la OCDE, e incluso a la de Estados Unidos? Presiones de demanda que se trasladan también a los alimentos; por ejemplo se estima que el consumo chino anual de carne ha crecido de 44 libras en 1985 a 110 hoy. Afortunadamente, por supuesto, pero presionando al alza en los precios de todo el mundo. Son los dilemas de la prosperidad, más que los de la pobreza, lo que nos amenaza (26).

De modo que la gran pregunta hoy, la que define el panorama estratégico del siglo XXI es la siguiente: la incorporación de China, India y otros grandes países como Indonesia, Brasil, México, ¿será como la de finales del XIX, la incorporación de Alemania tras la unificación de Bismarck, Japón tras la restauración Meiji, y los Estados Unidos tras la guerra civil, con sus respectivos ritmos de crecimiento y demandas de recursos y materias primas, de lo que se llamó entonces «espacio vital», *lebensraum* (Ratzel)? Los más pesimistas sostienen la comparación, e incluso en el escenario europeo la lucha por el abastecimiento ya ha comenzado y Alemania se entiende con Rusia al margen de la UE. Pues bien, aquello, la incorporación de tres nuevas grandes potencias, las que marcarían el siglo XX, cos-

---

(26) Michael Bergson, *A Prosperity Dilemma*, Washington Post, 16 de enero de 2008.

tó no menos de dos guerras mundiales. Esperemos que la humanidad haya aprendido de sus errores y esta brutal crisis de crecimiento y prosperidad sepamos gestionarla mejor.

Pero ¿cómo?

## LA AGENDA DEL DESGOBIERNO EN LA SOCIEDAD-MUNDO

¿Cómo gestionar el mundo?

Muchos piensan que a través del sistema de Naciones Unidas. Pero lamentablemente, para esa tarea, la ONU, que es insustituible e imprescindible (no olvidemos que se trata del único organismo formalmente competente para autorizar el uso de la fuerza), es un mal instrumento. Creada en la segunda post-guerra y alimentada en los años de la guerra fría, se aviene mal con un mundo globalizado. Y ello por tres sólidas razones.

Para comenzar las Naciones Unidas no son tal, sino unos Estados unidos (27), un parlamento westfaliano de 192 Estados soberanos que abarcan desde Luxemburgo o Malta a China y la India, de absoluta desigualdad en todos los órdenes salvo en Naciones Unidas. Una soberanía magnificada y casi fetichizada hasta hacer de ella la base del mismo sistema ONU: *los Estados son iguales jurídicamente; cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía; cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados; la integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables*. Así reza la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General el 24 de octubre de 1970 (Resolución 2625/XXV). Nada pues de «soberanía limitada» ni del «deber de proteger».

Por lo demás, el número de Estados se ha cuadruplicado desde la segunda guerra mundial a causa de la descolonización primero y la ruptura de la Unión Soviética después. Si comparamos las dificultades de articulación de Europa entre Estados grandes, medianos y pequeños, cuya diversidad esta lejos de poderse comparar con la de la ONU, comprendemos que este es un organismo inevitablemente no operativo. Jamás los

---

(27) Paradójicamente –y como ha señalado Giovanni Sartori en alguna ocasión– son los Estados Unidos, quienes son unas naciones unidas, una nación de naciones. Véase G. Sartori, *La sociedad multiétnica*, Taurus, Madrid, 2001, p.51.



Estados grandes y poderosos del mundo permitirán que un conjunto de mini-Estados aprovechen la ONU para marcarles el camino a seguir. No lo permiten los Estados Unidos, pero tampoco Rusia o China. La ONU representa países, no población; no es un parlamento sino un organismo internacional, agrupa Estados, no personas, y no es un germen de democracia mundial como es percibida por la población.

Además, las Naciones Unidas carecen de fuerza que apoye sus resoluciones salvo que esta le sea proporcionada por quienes sí la tienen, que evidentemente lo harán en función de sus propios intereses. Las resoluciones de Naciones Unidas carecen de una fuerza de imposición y son papel mojado una y otra vez. No sólo Iraq, también Israel o Sudán o Irán, pueden violar reiteradamente sus resoluciones sin temor alguno. De modo que es una máquina impotente y seguimos careciendo de una agencia de *law enforcement* internacional. La ONU incluso depende de las contribuciones de los Estados para financiar su presupuesto, contribuciones que le serán concedidas o denegadas según intereses cambiantes.

Finalmente, y más problemático aún es el hecho de que de los 192 Estados que la componen, solo el 46% pueden ser considerados democracias verdaderas, otro 29% lo son de nombre y otro 25% ni lo pretende siquiera. De hecho casi uno de cada tres humanos vive bajo regímenes despóticos de uno u otro signo. La declaración de la Carta de la ONU del respeto a los derechos fundamentales no puede ser llevada adelante por un organismo en el que, primero Siria y más tarde Libia, presiden la Comisión de Derechos Humanos, reformada en el 2006 para dar lugar al actual Consejo de Derechos Humanos, en el que se sientan sin rubor Cuba, China, Egipto, Arabia Saudita o Rusia. Iraq, todavía bajo Saddam Hussein, fue elegido para presidir la comisión de desarme; afortunadamente lo rechazó.

Es evidente pues que la ONU requiere una reforma radical si debe servir para la gobernabilidad del mundo, pero ya fracasó una (lo intentó Kofi Annan) y probablemente fracasará cualquier otra. Su desprestigio es hoy grande y sólo los europeos parecen tener confianza en la ONU. Así, preguntados los ciudadanos de nueve grandes países acerca de la si la ONU es o no un «poder mundial» hoy, el 68% de los británicos y el 67% de los alemanes responden que sí, pero sólo lo hacen el 9% de los brasileños, el 12% de los rusos, el 21% de los japoneses, el 28% de los chinos y el 26% de los indios (porcentajes similar al de los americanos, por cierto: un 23%) (28).

---

(28) Véase el sondeo de opinión pública *Who Rules the World*, Berlin, Octubre 2007, realizado para la Fundación Berstelmann.

Pero en ausencia de un verdadero orden internacional (es decir, interestatal) que permita, no ya el gobierno, pero al menos una gestión, un *management*, del mundo, lo que emerge es una sociedad global, mundial, una sociedad-mundo, que salta por encima de Estados y fronteras y deja obsoletos los organismos internacionales basados en la igualdad de Estados soberanos. Nueva sociedad que progresivamente exige, no otro orden internacional más, sino algo cualitativamente nuevo: un super-Estado o una democracia-mundo.

Ya al acabar la segunda guerra mundial escribía Ernest Jünger: «esta guerra civil mundial ha sido la primera obra común de la humanidad. La paz que le ponga término habrá de ser la segunda...La historia humana esta tendiendo con apremio hacia un orden planetario.» Y ciertamente, el orden bipolar de la larga posguerra fue ya, no un orden europeo, sino planetario, en el que dos ideologías se disputaban la hegemonía del mundo haciendo inútiles con sus vetos a las Naciones Unidas. Tras 1989 ese orden planetario pasó a reposar en dos patas: de una parte un Occidente articulado por la alianza atlántica, y de otra, las Naciones Unidas, que tuvieron por vez primera una seria oportunidad. La primera Guerra del Golfo fue una exhibición de lógica internacional en la que las democracias del mundo, amparadas por la ONU, hacían oír con firmeza su razón pero también su voluntad. Algunos creímos intuir entonces el comienzo de la lenta emergencia de un Estado democrático mundial. Fue un momento de optimismo.

Pero la globalización ha alterado el panorama, hoy el mundo tiene más problemas que soluciones y emergen por doquier problemas nuevos, hace décadas inexistentes o abordables por los Estados, pero que sólo admiten ya tratamientos transnacionales, planetarios, una agenda emergente de problemas, que es la agenda del desgobierno mundial y que es el producto de la globalización imparable del mundo. Agenda que, si tratáramos de explicitarla, abarcaría al menos diez dimensiones de las que las tres primeras son sin duda el nuevo «triángulo del mal» compuesto por 1) el nuevo terrorismo internacional, de raíz islamista, forma post-moderna de guerrilla urbana, de guerra asimétrica. En conexión con 2) la proliferación de armas de destrucción masiva nucleares, biológicas o químicas (NBQ). Y estas a su vez vinculadas a 3) la emergencia de Estados fallidos, no menos del 10% de los 200 Estados que componen el mundo. Todo ello con frecuencia lubricado por 4) el narcotráfico, la delincuencia organizada y el blanqueo de dinero; pensemos que el blanqueo de capitales representa (según el FMI), más de un billón de euros al año, más que el PIB espa-

ñol (octava economía del mundo) Y reforzado finalmente por 5) la geopolítica de la energía mundial, dependiente de Oriente Medio y Rusia, y sometida a presiones crecientes por la emergencia de nuevas potencias, verdaderas aspiradoras de los recursos naturales del planeta.

A lo que debemos añadir todo aquello que circula por las porosas fronteras de los Estados en que se articula políticamente el mundo, a saber:

1. Personas: ya hay 200 millones de emigrantes en una oleada mundial sin parangón desde finales del XIX que continuará imparable a medida que se acentúen las disparidades demográficas y de renta.
2. Capitales, pues el volumen de transacciones diarios sólo en los mercados de divisas es de 1,3 billones de dólares, generando una extrema volatilidad de los mercados financieros.
3. Mercancías: Al tiempo que la base de la economía y la riqueza pasa de la propiedad inmueble (la tierra) a la mueble (los valores), y desde esta a los intangibles (las patentes, diseños, marcas y logos), la piratería y el control de la propiedad intelectual devienen problemas importantes.
4. Residuos de todo tipo, aflorando inmensos problemas medioambientales (mares, polución atmosférica, calentamiento global, residuos tóxicos), de urgente resolución.
5. Y finalmente, algo que siempre ha circulado generando problemas: los virus, con riesgos de epidemia y problemas sanitarios globales (como el SIDA o el SARS). Basta pensar que el número de turistas internacionales portadores de virus por todo el mundo ascendió de 230 millones (1976) a 900 (2006).

Por decirlo de otro modo, hoy la economía, la política, la seguridad, la ciencia, la opinión pública, el clima, incluso los virus, son ya globales. Pero las gobernanzas, las democracias, los Estados y las arquitecturas políticas son locales. Tenemos una economía-mundo, como vio Wallerstein hace años (29). Pero también una ciencia-mundo y una tecnología-mundo, una moda-mundo, incluso (al menos *in statu nascendi*) una opinión pública-mundo y una cultura-mundo (cine mundial; literatura y arte mundial). Lo único que es local son las democracias, los gobiernos y los Estados en que se articulan.

Una globalización que multiplica los riesgos por su misma complejidad y entrelazamiento. El 11s ejemplifica, casi magistralmente, lo que el

---

(29) Véase *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*, Siglo Veintiuno Editores, 1979. Tres tomos.

sociólogo alemán Ulrich Beck había llamado en 1987 *risikogesellschaft*, la sociedad del riesgo (30): una sociedad en la que la red encadenada de causalidades y dependencias entrelazadas genera situaciones tales que pequeñas variaciones en un extremo son amplificadas y producen consecuencias monstruosas en otro extremo, el caldo de cultivo de «efectos mariposa». Dadme una palanca y moveré el mundo, podían decir los terroristas, pues con solo unos cortapapeles consiguieron derribar las torres simbólicas del Comercio Mundial y de la globalización, utilizando los aviones como espoletas para hacer estallar las verdaderas bombas: las mismas torres. Jamás se representó con mayor énfasis el mito de un David pobre y débil contra el más poderoso Goliat. Un ejemplo que podemos multiplicar pues nuestras sociedades están hoy traspasadas de causalidades perversas, múltiples escenarios de riesgo, (aviones, trenes, presas, ciudades, abastecimiento de agua potable, redes cibernéticas, comercio, oleoductos, petróleo), que pueden ser utilizadas con simplicidad para producir inmensas catástrofes. La complejidad, la lógica de redes, que nos hace fuertes, puede ser también nuestro talón de Aquiles (31).

De modo que nunca fue más cierta la afirmación del poeta latino Terencio: *humani nihil a me alienum puto*. Nada nos es ajeno. Pero carecemos de instrumentos de gobernabilidad global. Y el hiato entre mundialización y emergencia de problemas globales, de una parte, e instrumentos de gobernabilidad mundial, crece cada día.

En esta primera mitad del siglo XXI emerge así un nuevo escenario, por vez primera radicalmente mundial, marcado por dos eventos. De una parte ese nuevo terrorismo, cuyo telón de fondo y mayor riesgo es la proliferación de armas NBQ en Estados, no ya fallidos, sino exitosos como Estados totalitarios, y que pueden exportarlas a grupos terroristas. Pero, por otra parte, y con celeridad de vértigo, la emergencia de las nuevas potencias mundiales que, junto con los Estados Unidos, serán las potencias hegemónicas en menos de veinte años. Y cuyo ascenso marca un retroceso en el peso relativo, no solo del hegemón, los Estados Unidos, sino sobre todo del peso absoluto de Occidente y, sobre todo, de Europa.

---

(30) Ulrich Beck: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1986

(31) Véase mi trabajo *De bruceas con la posmodernidad. Ignorancia, poder y comunicación en la sociedad del riesgo*, en *Revista de Política Exterior*, 80, 2001, pp. 11-20

## VIEJAS Y NUEVAS POTENCIAS EN UN ORDEN PLANETARIO WESTFALIANO

Mientras el nuevo orden (no ya internacional sino societal), se articula en una tarea lenta y titánica que llevará décadas y cuyo aprendizaje será doloroso, la realidad del día a día se jugará, como siempre, alrededor del orden crecientemente multipolar de grandes potencias ¿Cuántas? ¿Cuáles?

Si sumamos las dos proyecciones que veíamos anteriormente, las demográficas y las económicas, podríamos confeccionar una primera lista provisional de potencias mundiales, tradicionales o emergentes: USA, sin duda, pero a la que hay que añadir los cuatro BRIC más Indonesia y México. Tres asiáticas, tres americanas, ninguna europea.

Pero, evidentemente, Europa, la Unión Europea, cuenta. Con 500 millones de habitantes y un PIB como el americano, no podemos descartarla aun cuando no esté en sus mejores momentos. Por ello podemos y debemos afinar el análisis de las potencias emergentes añadiendo otras variables a la población y la economía como son las siguientes: 1.- el territorio; 2.- el liderazgo político; 3.- el *hard power*, las fuerzas militares; 4.- y muy especialmente, el poder nuclear; 5.- el *soft-power*, la legitimidad; y 6.- la voluntad de auto-afirmación, su nacionalismo. Una lista que dista de ser exhaustiva pero que va más allá de los tres tableros de Joseph Nye (32) (poder duro, economía y poder blando) y completa los cinco criterios que, en un ejercicio similar a este, utilizaba hace poco Victor Bulmer-Thomas en su discurso al abandonar la presidencia de Chatham House (fuerza militar, poder político, economía, *soft power* y, finalmente, auto-afirmación) (33), para disponer así de hasta ocho variables distintas que podemos intentar analizar.

Pues bien, si ahora tratamos de cuantificar estas «variables de poder» otorgando a cada uno de los «sujetos»-Estados entre 1 y 4 puntos en cada variable, obtenemos un indicador aproximado de poder emergente, que no varía sustancialmente el resultado anterior: USA y China que se disputarán el liderazgo mundial, flanqueados por Rusia e India, y seguidos por el resto, muy por detrás, entre ellos la UE, cuya relevancia dependerá mucho de que sea capaz de superar su actual crisis y hablar y actuar unita-

---

(32) Joseph S. Nye, *Las paradojas del poder americano*, Taurus, Madrid, 2003.

(33) *Living with two megapowers: The world in 2020*, Chatham House Papers, diciembre 2006.

riamente (34). Estaríamos pues transitando desde la bipolaridad mundial de la Guerra Fría a la unipolaridad hegemónica americana de los años 90 para llegar al presente que los analistas chinos califican con sutileza de «una superpotencia y varias grandes potencias», camino de una futura y eventual polaridad USA-China.

<b>OCHO CRITERIOS DE PODER</b>						
<i>Puntuando de 4 (máximo) a 1 (mínimo)</i>						
	<b>USA</b>	<b>UE</b>	<b>CHINA</b>	<b>INDIA</b>	<b>BRASIL</b>	<b>RUSIA</b>
<b>1 Población</b>	2	2	3	4	1	1
<b>2 Territorio</b>	3	2	3	1	1	4
<b>3 Economía</b>	4	3	3	2	1	1
<b>4 Liderazgo político</b>	4	1	3	3	2	3
<b>5 Ejército</b>	4	1	3	3	1	2
<b>6 Soft power</b>	1	3	2	3	1	1
<b>7 Auto-afirmación</b>	3	1	4	3	1	4
<b>8 Poder nuclear</b>	4	3	3	2	0	4
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>8</b>	<b>20</b>

Si de este intento de cuantificar el poder emergente (espero que más sencillo que simple) pasamos a un análisis cualitativo, lo primero a destacar es que la hegemonía americana subsistirá sin duda hasta el menos bien avanzado el siglo XXI. Y merece destacarse esta afirmación frente a estereotipos usuales.

Los Estados Unidos son el tercer país del mundo por territorio (tras Rusia y empatado con China) y por población (tras China y la India), tienen una demografía sana de modo que para el 2.050 serán el único país occidental de entre los diez más poblados del mundo, y gozan (a diferencia de Europa) de una más que saludable capacidad de integración (e incluso asimilación) de sus emigrantes. Su economía es más del 30% del PIB del mundo, casi tres veces el PIB del siguiente país (Japón) y el equivalente a la suma de los cuatro países siguientes, y sólo en los años 90 los Estados Unidos le sacaron a la UE un volumen de PIB equivalente al español. Por

(34) En el estudio de opinión pública para la Fundación Berstelmann realizado a una muestra representativa de nueve grandes países, y preguntados por los «Poderes mundiales» en el 2.020, el resultado era similar: USA (61%) y China (57%), casi empatados, seguidos de Rusia (37%), UE (33%), Japón (33%), India (29%) y finalmente, la ONU (27%). Véase, *Who Rules the World*, op.cit..

poner un ejemplo espectacular, si comparamos los 50 Estados americanos con los 15 de la antigua UE, resulta que Inglaterra o Francia serían el sexto Estado más pobre de los Estados Unidos (y España sería el Estado más pobre de la Unión). Su PIB per capita es de unos 45.000 dólares, mientras que el de la UE de 25 es de unos 30.000. La producción de petróleo americana es la tercera del mundo, similar a la de Rusia (7,7 millones de barriles al día) y sólo superada por la de Arabia Saudita (8,7) (35). Y en gas natural produce casi tanto como Rusia siendo la segunda del mundo. En ayuda al desarrollo, y con 27.000 millones de dólares, son el primer donante en valores absolutos, más del doble del siguiente país (Japón), aunque en ayuda *per capita* su posición es muy baja (lugar 21 del ranking). La influencia cultural de los Estados Unidos, su *soft power*, es inmensa, el inglés es la *lingua franca* del mundo y Hollywood y la TV americanas son vistos e imitados en todas partes. Y en tecnología, los americanos invierten en I+D tanto como todo el resto del mundo y disponen del 80% de los premios Nobel y de 17 de las 20 mejores Universidades del mundo de modo que siguen pagando el precio de la innovación, pero también cobrando sus dividendos.

Finalmente, los Estados Unidos gastan en defensa el 43% del total de gastos de defensa del mundo, más de 500.000 millones de dólares, casi el equivalente al resto del mundo, pero es sólo el 4% de su PIB y todos los analistas coinciden en que se trata de un gasto sostenible. Con sus 17 bases y 725 instalaciones distribuidas en 139 países (que se amplían constantemente) (36), y sus 1.400.000 soldados, de los que 250.000 están permanentemente fuera de sus fronteras, nada iguala la fuerza dura de los Estados Unidos. Por innovación y por capacidad es un Ejército imbatible en una guerra convencional, preparado y dimensionado para ganar al tiempo en dos frentes de batalla cualesquiera. Basta asomarse a la web del Pentágono para ver en ella un mapa del mundo y su precisa distribución en seis Estados Mayores a cuyo frente hay otros tantos Procónsules de varias estrellas encargados de supervisar el mundo entero, un mapa que merece ser meditado pues sólo un poder hegemónico (sólo un Imperio) necesita (y puede) elaborar un mapa similar. Es más, si hoy emerge un nuevo terrorismo es porque representa el nuevo arte de la guerra (guerri-

---

(35) Datos tomados de la web de British Petroleum.

(36) Desde el 11S han abierto o ampliado bases en Afganistán, Kirguistán, Pakistán, Tajikistán, Uzbekistán, Bulgaria, Georgia, Hungría, Polonia, Rumania, Filipinas, Djibuti, Oman y Qatar. Véase Robert Kagan, *End of Dreams. Return of History*, *Policy Review*, agosto-septiembre 2007.

lla urbana; «asimétrica») adecuado a un orden internacional en el que ya no caben guerras convencionales («simétricas») pues estas las ha ganado de antemano el hegemon. Pensemos en algo tan importante como la seguridad de los mares, precondition del comercio y transporte mundial, garantizada por la fuerza naval americana, nada menos que 280 barcos en servicio activo en cinco flotas cuyo tonelaje supera al de los 17 países siguientes combinados, con dos docenas de... portaaviones ¡dos veces lo que el resto del mundo combinado!

Los Estados Unidos son el único país del mundo que, como Inglaterra en el XIX, supervisa todo cuanto ocurre y, puesto que sus intereses abarcan el mundo entero, se ve obligado a pensar el mundo en su totalidad. Por supuesto, desde sus intereses y al servicio del *taxpayer* americano, pero quien sueñe con una bipolaridad USA-UE hará bien en repasar los datos del problema. Por lo demás, no es un agresivo neocon sino un inteligente analista francés quien asegura que,

*«un mundo multipolar menos dominado por la única superioridad de EEUU probablemente constituiría un mejor escenario para el sistema internacional. Pero al contrario de lo que asumen muchos europeos, un mundo sin un EEUU poderoso e internacionalista sería un lugar aun más desordenado y peligroso.»*

De hecho, «Europa no podría promover su visión post-moderna de la historia si EEUU no existiera» (37). Los Estados Unidos siguen siendo «la nación indispensable» (38) y la «locomotora a la cabeza de la humanidad» (39).

Pero, como ha escrito Jaime Ojeda, «la paradoja del poderío americano al comenzar el siglo XXI es que ningún otro país puede rivalizar su invencible fuerza y, sin embargo, no es lo suficientemente fuerte para resolver problemas globales como el terrorismo y la proliferación» (40). Estados Unidos puede ser el país más potente del planeta, pero no es omnipotente. No puede asegurar la gobernanza mundial y ni siquiera puede garantizar un orden internacional plenamente satisfactorio para sus intereses.

Pero sobre todo, se trata de una hegemonía que será cada vez menos marcada a medida que emergen otros grandes (y en ocasiones inmensos) países.

---

(37) Dominique Moisi, *Reinventar Occidente*, *Revista de Política Exterior*, 97, 2004, p. 75.

(38) Segundo discurso inaugural de William J. Clinton, 20 de enero de 1997.

(39) Dean Acheson, citado por Robert L. Beisner, *Dean Acheson; A Life in the Cold War* (Oxford University Press, 2006, p. 372.

(40) Jaime Ojeda, *Gulliver en Lilliput*, *Revista de Política Exterior*, 93, 2003, p. 133.



Rusia es sin duda un candidato, pero discutible y puede que su hora ya haya pasado. Es un gran poder militar (más de un millón de hombres, el quinto del mundo) y una inmensa fuerza nuclear (con 28.000 cabezas nucleares), pero su inmenso territorio, el mayor del mundo y casi dos veces el de China o USA, es más una desventaja que una ventaja considerando su desastrosa demografía: sus 143 millones de habitantes decrecen al ritmo de 700.000 al año y corre el riesgo de abandono de gran parte de Siberia (¿que sería ocupado por emigración china?). Además Rusia se ha transformado en otro petro-estado dependiente de la venta del gas, lo que ha venido a fortalecer viejas tentaciones autoritarias generando una inmensa corrupción. Un poder que utiliza con descaro como arma de presión, de modo que su poder blando es escaso si no negativo. Su poderoso ejército, todavía basado en el servicio militar obligatorio, ha sufrido una fuerte desmoralización por falta de recursos, aunque está siendo reforzado a marchas forzadas por Putin. Finalmente sigue sufriendo de fuerzas centrífugas en buena parte de su territorio, en el Cáucaso, en Siberia y en Asia Central. Aunque lo intente, Rusia tendrá bastantes dificultades para mantener su inmenso Imperio antes que volcarse hacia el exterior.

Si Rusia está atrapada por su pasado, ese no es el caso de la India. Pues con ella, al igual que con China, cambiamos de escala. Países con más de mil millones de habitantes y culturas milenarias no son países normales y su propio volumen obliga a la consideración y el respeto (también a la preocupación pues los gigantes a veces hacen daño sin quererlo). Ya los Estados Unidos, con 300 millones, es un país excepcional. Pero India o China son otra cosa que no sé bien cómo llamar, quizás civilizaciones más que países.

Noticia del Asia Times titulada «India entra en la carrera del espacio». La Fuerza Aérea India ha establecido un cuartel militar aeroespacial para integrar sus capacidades en el espacio exterior. El jefe de la fuerza aérea ha descrito la India como «un poder aeroespacial con alcance transoceánico». La India hizo este anuncio un par de semanas después de que China diera pruebas de su capacidad en misiles anti-satélites. La India planea poner un robot en la Luna el año 2009, con un presupuesto de 100 millones de dólares, seguido de otro en el 2012. Las fechas para una misión tripulada a la Luna se anunciarán el año próximo. «Estamos comenzando y somos conservadores, pero tenemos una clara hoja de ruta para la exploración lunar», dice Jitendra Goswami, el científico jefe del *Indian Moon Programme*. No es nada nuevo; India lanzó dos vehículos espaciales en el 2003 y otros dos los dos años siguientes. La India ha saltado del pacifis-

mo gandhiano y el pasado intemporal a la militarización del espacio y el futuro en sólo un par de décadas.

India tiene además un ejército muy bien entrenado de 1,3 millones de hombres, casi el tamaño del americano y el cuarto del mundo tras China, Rusia y Estados Unidos. La fuerza naval india es ya la quinta del mundo y la fuerza aérea la cuarta. Es potencia nuclear hace años, con entre 60 y 250 cabezas nucleares y misiles de hasta 2.000 km de alcance. Está re-armándose aceleradamente (comprando armamento a Rusia), ha entrado en la carrera del espacio y su nacionalismo crece día a día, la llamada «safronización» o hindustanización. Por lo demás, la «pacifista» India (otro pre-juicio occidental) esta lejos de hacer honor a su estereotipo y ha tenido guerras con China y Pakistán, fue la creadora de Bangladesh, ha intervenido en Sri Lanka apoyando a los tamil y causó la desaparición de Sikkim, un pequeño reino budista tibetano. Por otra parte, India es un gran apoyo a las Naciones Unidas a la que ha dotado de mas de 55.000 soldados en nada menos que 35 operaciones de mantenimiento de la paz. India no es el «Imperio del medio», pero sí está a medio camino entre oriente y occidente y entre dos grandes civilizaciones (la islámica y la sínica), de las que se ha beneficiado y con las que tiene fuerte porosidad en ambas dimensiones, de modo que ocupa una posición geográfica clave en la lucha contra el radicalismo islamista y es al tiempo, para los americanos, y conjuntamente con Japón, el contrapeso, el equilibrio y la pinza sobre China.

Finalmente, China es sin duda la gran potencia estratégica emergente, y puede que no tenga alternativa, que no pueda no serlo dado su inmenso tamaño. Nuclearizado, con 250 ojivas estratégicas y 150 tácticas, con importantes demandas territoriales (Taiwán), el mayor ejército del mundo (2,5 millones de soldados), el segundo presupuesto militar tras el americano, y agravios históricos no sanados del todo con otros países (Japón) y un fuerte nacionalismo (41). Y una presencia de alta visibilidad que le proporciona el veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (de donde la India está ausente, situación que no es probable que cambie), en la que ha construido un sólido lobby a través de su capacidad de compra e inversión en Africa. (Recordemos que en el 2006 China convocó una po-

---

(41) En el estudio *Who Rules the World*, mencionado anteriormente, los chinos eran los entrevistados que con mayor frecuencia mencionaban el poder militar entre los atributos necesarios de una gran potencia: el 59% versus una media (de nueve grandes países) del 25%.

derosa cumbre africana en Beijing a la que acudieron nada menos que 48 de los 53 jefes de Estado de la Unión Africana, el germen de un poderoso lobby en Naciones Unidas).

Su gasto militar ha crecido a una tasa anual media del 14% entre 1994 y 2004, y es un gran comprador de armas. En 2004 la cifra oficial del gasto militar fue de 25.500 millones de dólares, pero estimaciones de institutos de investigación la elevan a 35.000 o incluso 75.000 millones, que es lo que piensa el Departamento de Defensa de EEUU (con lo que sería el tercer o segundo presupuesto militar del mundo). Informes recientes del Pentágono o de la agencia japonesa de defensa consideran que se estaría convirtiendo en una «amenaza a la seguridad regional». ¿Acaso no dijo Deng Xiaoping que había que «esconder nuestras capacidades y ganar tiempo»? Según esta hipótesis negativa, China estaría acumulando fuerzas para crear en su momento su propia «doctrina Monroe» para Asia, e incluso una «Pax Sinica» para sustituir la Pax Americana.

No es eso lo que, al parecer, desea China que, por el contrario, exhibe la teoría del «ascenso pacífico» (*heping jueqi*) desarrollada por especialistas chinos en relaciones internacionales. China, dicen Zheng Bijian y otros defensores de esta teoría, no sólo respetará el orden internacional vigente, sino que además contribuirá a su desarrollo con la apertura de un mercado enorme, la ayuda a países más pobres, el fortalecimiento de la seguridad internacional, y una participación activa en el tratamiento colectivo de los desafíos transnacionales. «Nosotros solo exportamos ordenadores, no revoluciones», dice Zheng Bijian. Pero no solo produce ordenadores pues China es ya el primer productor mundial de cereales, carne, fruta, hortalizas, trigo, arroz, té, algodón, plomo, cinc, estaño, aluminio, carbón.

A China, al igual que a la UE, le interesa (al menos de momento) un reforzamiento de instituciones multilaterales y un mundo multipolar de modo que –como acaba de señalar Ikenberry– su juego estratégico es probable que se desarrolle dentro del marco internacional establecido (42). Y así ha actuado recientemente apoyando desde la ONU sanciones contra Corea del Norte, Irán, Sudán (por el conflicto de Darfur) y Burma (43). China es además un muy viejo país (el más antiguo del mundo sin discusión), de cuya historia debemos aprender. Y lo que esta muestra es que en esca-

---

(42) G. John Ikenberry, *The Rise of China and the Future of the West*, *Foreign Affairs*, enero-febrero 2008.

(43) Véase Stephanie Kleine-Ahlbrandt y Andrew Small, *China's New Dictatorship Diplomacy*, *Foreign Affairs*, enero/febrero, 2008.

En algunas ocasiones ha sido agresivo hacia fuera. China está jugando dentro, y no fuera, del orden internacional de reglas e instituciones establecido por Occidente pues ha descubierto que este puede serle de gran utilidad. En todo caso saber qué piensan las élites chinas es uno de los problemas (y entretenimientos) de nuestro tiempo, una tarea similar a la de los viejos «kremlinólogos» en sus aciertos y en sus errores (44).

Nos hemos centrado en los países de mayor tamaño y volumen, pero es evidente que no hemos agotado la lista de potencias emergentes aunque las restantes sean sólo regionales. Los casos de Turquía, Pakistán o Irán en Oriente Medio, Japón en Asia oriental o Brasil en América, países que son ya o pretenden nuclearizarse, invierten fuertemente en armamento y disponen de poderosos ejércitos, muestran la emergencia de líderes regionales a tomar en consideración. Algo que afecta directamente a los intereses españoles: poco después de anunciarse el descubrimiento de importantes depósitos de crudo en la costa brasileña, Lula ha decidido aumentar en un 50% el presupuesto de armamento que se gastará, no en el exterior, sino creando una industria de defensa propia. Poco antes un alto cargo militar había reclamado la nuclearización de país (que ya fue interrumpida hace años). Brasil se suma así a la carrera armamentística con Chile y Venezuela, buscando ser el árbitro en los conflictos armados de América del sur (45).

De modo que si el mundo deja de ser unipolar, con una sola potencia hegemónica, como lo es desde 1989, (y en algún momento dejará de serlo, por supuesto; ningún Imperio es eterno), no será la UE la alternativa a USA, como deseaban Chirac, o Schröder. Será, sin duda alguna, China. Ya lo está siendo, aunque el evento que simbolizará el punto de inflexión será el *sorpasso* de la economía china a la americana, lo que tendrá lugar en algún momento entre los años 2.030 y 2.060 dependiendo de los ritmos respectivos de crecimiento. Rusia fue competidor político de Estados Unidos, pero no competidor económico; China juega en ambas ligas.

Para el 2.050 pues, solo habrá un país occidental que seguirá siendo la mayor potencia del mundo, los Estados Unidos. Europa contará en la misma medida en que consiga superar su actual parálisis disgregadora para dotarse de poder político, de una política exterior, y de *leverage* de seguridad. Por el momento ni siquiera es un poder económico; es el ma-

---

(44) Al respecto véase Mark Leonard, *What does China Think*, Public Affairs, US, 2008.

(45) Diario *El País*, 26 de noviembre de 2007.

yor mercado del mundo pero, sin poder político que pueda gestionar esa inmensa economía, todavía no ha llegado a ser verdadero poder económico. No olvidemos que si el denario, la libra esterlina o el dólar llegaron a imponerse como monedas fuertes es porque estaban respaldadas respectivamente por las legiones, la Royal Navy o las diversas flotas. Nada similar respalda al euro.

## **EUROPA, ESPAÑA Y EL MUNDO WESTFALIANO**

Hemos hablado poco de Europa, lamentablemente. Y debemos analizar por qué estará en buena medida ausente de esa cita histórica con el futuro.

Desde luego Europa, la UE, ha sido el gran experimento político exitoso del siglo XX tras los terribles fracasos del comunismo y del fascismo (otros dos inventos europeos). Pues desde el Tratado de París de 1951 que creaba la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (la CECA) hasta hoy, Europa ha conseguido todo lo que expongo a continuación.

Para comenzar, reforzar y extender ordenes políticos basados en el Estado democrático, el *rule of law*, la separación de poderes, una sociedad civil fuerte y el respeto a los derechos humanos. En 1945 no más de media docena de Estados europeos eran democracias; hoy lo son todos pues todos cumplen los criterios de Copenhagen. Y por si fuera poco, en el linde exterior de la actual UE al menos otra media docena de Estados se preparan para cumplirlos. El «modelo UE» se extiende como una mancha de aceite hacia el este. Jamás en la historia europea tantos ciudadanos habían gozado de tanta libertad.

En segundo lugar, ha conseguido reforzar y ampliar la prosperidad a toda Europa. Para los países de la UE-15 la pobreza ha quedado ya atrás y hemos entrado, no ya en el bienestar, sino en la afluencia y, en ocasiones, incluso en la opulencia. Progresivamente, primero los antiguos (Alemania, Francia), luego los nuevos (España, Irlanda, Grecia), y ahora los novísimos de Europa central y del este, han mejorado sustancialmente sus niveles de vida. Jamás en la historia de Europa tanta gente ha gozado de tanta prosperidad como ahora. Y como anteriormente, los beneficios de esa prosperidad se extienden a los vecinos y, eventualmente, cabe esperar que también a los vecinos de los vecinos. Hoy la economía europea es, junto a la americana (con la que está inextricablemente unida), las dos más poderosas del mundo.

Finalmente, Europa goza de una seguridad jamás vista. Tras 300 años de Westfalia y 50 de bipolaridad, es decir, de guerras continuas, prácticamente una en cada generación (guerras de dinastías, guerras de pueblos o naciones, guerras de clases), el riesgo de guerra ha desaparecido por completo. No olvidemos que esa fue la causa y el objetivo del proyecto europeo: acabar con el horror. Europa ha sustituido la clásica confrontación de soberanías estatales en juegos de suma cero por la puesta en común de soberanías (y eso es el método comunitario) dando lugar a un orden internacional nuevo, post-hobbesiano (46), un orden jurídico en el que el recurso a la violencia ha desaparecido de las relaciones internacionales. De hecho Europa ha dado el salto desde un orden internacional inter-estatal a otra cosa, un orden cosmopolita, interno, un orden de sociedad civil europea. Y otra vez más, los Estados vecinos se aprestan a entrar en ese orden internacional renunciando al uso de la fuerza a cambio de un lugar al sol de la anhelada Europa.

De modo que podemos decir con énfasis que jamás Europa ha sido tan justa, tan prospera ni tan segura. Es un éxito de alcance histórico-universal (como diría Weber), que explica que todos los países vecinos desean ser europeos. No sólo; la excelente imagen de la UE (un modelo de sociedad que se desea imitar y no resulta agresivo ni amenazante) hace que en casi todas partes se desee de la UE una mayor presencia internacional. Un sondeo reciente de Gallup International para el European Council on Foreign Relations, realizado en 52 países, mostraba que la UE era, con un 35%, la potencia cuya presencia internacional más se echaba de menos (seguida de la India, con 27%). Un porcentaje que subía al 51% entre los propios europeos pero baja al 23 en Asia (donde el de la India subía al 33%). Es el ascenso de los «poderes herbívoros» frente a los «carnívoros», representados por los actores de la guerra fría (USA, Rusia y China), percibidos como amenazantes (47).

Tienen pues razón quienes han argumentado que la UE posee un «poder transformador» basado, de una parte, en su capacidad para ofrecer (o excluir) beneficios a terceros países, y de otra, en la obsesión por regular todo mediante contratos, normas y reglas, en una palabra, en la creación de derecho vinculante (48). El poder militar –se argumenta- permite cam-

---

(46) La expresión es de Schmitter; Robert Kagan lo llama kantiano.

(47) Ivan Krastev and Mark Leonard, *New World Order: The Balance of Soft Power and the Rise of Herbivorous Powers*, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, 2007.

(48) Por ejemplo, Mark Leonard, *Por qué Europa liderará el siglo XXI*, Taurus, Madrid, 2005. También John McCormick, *The European Superpower*, Palgrave MacMillan, Londres, 2007.

biar regímenes, pero la legislación permite cambiar sociedades. Los nuevos miembros de la UE deben transponer a su legislación nacional más de 95.000 páginas de normativas obligatorias, e incluso quienes sólo desean cooperar con la UE se ven atrapados por normas que afectan a derechos humanos, proliferación de armas, emigraciones o buen gobierno. Y se recuerda cómo la ampliación al este de la UE ha sido el mayor programa de cambio pacífico y democratización de la historia. El poder blando de la UE sería tan eficaz, si no más, que el poder duro de otros países como los Estados Unidos.

Pero incluso sus defensores no dejan de reconocer que la UE rinde por debajo de sus posibilidades (49). Y ello por numerosas razones.

Pues la UE es un objeto político no identificado que se ha construido por la puerta de atrás siguiendo el método funcionalista: arbitremos un mercado y una unión monetaria y que la economía tire de la política y que la política tire de la cultura. Era la estrategia de Robert Schumann: «realizaciones concretas» para generar «solidaridades de hecho», tal debía ser «la primera etapa de la federación europea». Dicen que Jean Monnet dijo al final de su vida que, de tener la oportunidad de construir Europa de nuevo, habría empezado por la cultura. Menos mal que no lo hizo pues entonces no tendríamos UE. El método funcionalista ha sido un éxito, aunque el precio pagado por ello ha sido construir Europa sin verdadera participación ciudadana, sin proyecto claro, casi como un subproducto, algo que se alcanza tanto mejor cuanto menos se habla de ello. Y que implica una gestión de la política europea en términos despotismo ilustrado: todo para los pueblos pero sin los pueblos. El resultado es un profundo déficit democrático: la UE no responde ante los ciudadanos, no es *accountable*. La UE profundiza y exporta democracia pero ella misma es dudosamente democrática. Como dice con ironía Ulrich Beck, si la UE pidiera mañana ingresar en la UE, sería rechazada porque no cumple los criterios de Copenhagen.

Justamente para cerrar ese déficit se convocó la Convención que debía elaborar una nueva Constitución arrastrando así a la ciudadanía camino de un *demos* europeo global. A los convencionales les gustaba asimilarse a las asambleas constituyentes (y especialmente a la de Filadelfia), pero nadie les había elegido para una tarea constituyente y sólo

---

(49) Véase, por ejemplo, Mark Leonard y Richard Youngs, *El efecto Europa*, *Foreign Policy*, octubre/noviembre 2007, p. 34 ss.

metafóricamente se puede decir que representaban a los ciudadanos de Europa. El resultado fue un sonoro fracaso tras los referéndum francés y holandés, que ha interrumpido una esperanzadora dinámica articuladora permitiendo la re-emergencia de todo tipo de neo-nacionalismos, no solo políticos sino incluso económicos y culturales.

Sin embargo, si pretendemos que Europa siga avanzando (y sobre todo, si pretendemos que sea un actor internacional relevante) es necesario saltar al discurso político y dejar de confiar en el método indirecto. Pues bien, para ello la UE debe abordar de frente al menos cinco importantes problemas.

En primer lugar, el de la amplitud de Europa, quizás el más importante. ¿Estamos ante una Unión política de la región oeste del continente euroasiático o más bien ante un método nuevo de articulación de relaciones internacionales y resolución de conflictos? Puede parecer paradójico pero, en buena medida hoy la UE es lo segundo: un método de articulación de la sociedad internacional mediante el *engagement*, la cooperación y los negocios, mediante la suma y no la confrontación de soberanías, que genera solidaridades fácticas en círculos concéntricos. Más que una federación (o incluso una confederación) es un original método de articulación internacional que puede y debe extenderse como una mancha de aceite y, tendencialmente al menos, podría llegar a abarcar al mundo entero. La otra opción, por supuesto, es la de una unión política geográfica, necesariamente limitada a una región del mundo, pero en este caso debe tener fronteras territoriales precisas y claras. ¿Cuáles? ¿Los Balcanes? ¿Turquía? Pero entonces ¿por que no Ucrania y el Cáucaso? Y si Turquía sí, ¿Por qué no más allá, Israel, Marruecos, incluso Argentina, como opinan no pocos españoles? Actualmente es ya una unión de 27 países más tres con estatus oficial de candidato, treinta pues en total. A los que habría que añadir otros cuatro con intención clara de pertenecer y al menos otro cinco o seis que han manifestado su intención de hacerlo (Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Georgia y Armenia). Toda Europa pues (incluidas Suiza y Noruega) menos Rusia. Puede que la ampliación fuerce a la profundización (aunque eso está todavía por ver), pero la lógica de la ampliación continua impide la profundización.

Y este es el segundo dilema, el de la profundidad: ¿Estamos ante los Estados Unidos de Europa, una confederación de Estados que camina hacia su eventual federación? Hasta el momento, y como simple unión monetaria y económica, Europa no ha necesitado un liderazgo político



fuerte, pero a medida que la unión económica avanza el déficit político se agudiza pues ¿cómo tener unión económica sin control presupuestario y sin armonización fiscal, sin gobernanza económica? Se dice con frecuencia que la UE es un gigante económico. Ciertamente, si por tal se entiende un inmenso mercado y una poderosa máquina productiva. Pero en la medida en que esa poderosa economía no puede ponerse al servicio de un proyecto político por carecer de gobernanza el gigante económico no controla sus miembros que caminan cada uno a su propio ritmo. Por lo demás, si admitimos, de una parte, cooperaciones reforzadas, *opting out* e integraciones diferenciadas (Schengen sí o no; Euro sí o no), que diversifica el grado de incorporación de los miembros en una geometría variable; y de otra, acuerdos diferenciados de vecindad con no miembros, el resultado es unas fronteras borrosas y una cada vez mayor indefinición de lo que es la misma UE o de lo que significa ser (o no ser) miembro. Caminamos, no solo hacia una UE a la carta sino hacia una no-UE también a la carta (50).

El tercer dilema afecta al modelo socio-económico. ¿Se acepta el modelo bávaro de Estado de Bienestar franco-alemán, un modelo que sirvió muy bien en el pasado pero hoy no es eficiente? ¿O se opta por un modelo anglo-americano, privatizado y des-regulado? Se dice que el primer modelo es más justo que el segundo. No lo niego pero no es casual que los países que llevaron más lejos el Welfare State (el Reino Unido o los países nórdicos) se hayan pasado al segundo modelo sin abandonar el primero, lo que evidencia que la opción no es rotunda y quizás en la Agenda de Lisboa y en una economía del conocimiento y la innovación podamos encontrar la superación del dilema. En todo caso la UE, que sin duda goza del modelo social más avanzado del planeta, debe preguntarse cómo puede pagar su coste y competir con los nuevos países, y ello lleva a aumentar la productividad en todos los órdenes (51). A comienzos de los años 80 la UE representaba más del 30% del PIB mundial; hoy escasamente el 20%. Y la población europea envejece y decrece, aumentando las tasas de dependencia. De los treinta países del mundo con porcentaje más alto de población mayor de 60 años nada menos que veintinueve son europeos (el primero es Japón).

Los dos últimos dilemas afectan a la UE como actor en el escenario mundial. Para comenzar, ¿es posible y realista «una» política exterior eu-

---

(50) Véase Charles Grant, *Europe's Blurred Boundaries*, CER, 2007.

(51) Véase, al respecto, el reciente libro de Anthony Giddens, *Europa en la era global*, Paidós, Barcelona, 2007.

ropea común? Considerando la diversidad de intereses económicos y políticos de los países europeos (buena parte de ellos viejos Imperios coloniales a los que siguen vinculados), el peso de la historia común de confrontaciones y su variada proyección geográfica (Este-Oeste-Sur), no parece tarea fácil. ¿Es razonable esperar que Francia comunitarice su política africana o árabe? ¿Puede Europa asumir la agenda latinoamericana de España? ¿Renunciarían Francia e Inglaterra a su posición en el Consejo de Seguridad a cambio de la presencia de la UE? Nada de todo ello es probable que ocurra en las próximas décadas. Europa podrá, en ocasiones (pero sólo en ocasiones), articular políticas comunes en escenarios concretos (Israel, los Balcanes), pero no parece realista pensar en una fusión de los servicios exteriores y menos en una representación común en los organismos internacionales. No es probable que la UE sea capaz de articular «una» política exterior común y bueno será si es capaz de generar «políticas» comunes. Incluso en temas que nos afectan directamente a los europeos, y que son temas de seguridad colectiva (pienso en cuestiones como la emigración o la energía), somos incapaces de alcanzar posiciones comunes.

Y esto nos lleva al quinto y último dilema, la seguridad. Europa ha sido un *free-rider* de la seguridad americana desde 1945. Porque no ha podido, porque no ha querido, o porque no la han dejado, el resultado es que su seguridad ha dependido de un ejército ajeno que responde ante un *taxpayer* ajeno. Y así sigue en buena medida a pesar de importantes avances. Preguntado el presidente del Comité Militar de la UE, general Henri Bentégeat, cuantos soldados tiene a sus ordenes la respuesta fue rotunda: «ninguno». Para añadir más adelante con sinceridad: «la UE puede gestionar crisis importantes, pero no puede hacer la guerra» (52). Como señalaba hace poco el General Félix Sanz, Jefe del Estado Mayor de la Defensa, «a diferencia de la OTAN (la UE) carece prácticamente de estructuras militares permanentes». Y por eso mismo «lo primero y fundamental es aproximar la OTAN y la Unión Europea, organizaciones entre las que ahora existe una cierta distancia. Si las dos están trabajando para los mismos fines, en las mismas zonas, y están integradas en el 70 o el 80% por las mismas naciones, parece lo más natural que estén coordinadas en sus esfuerzos por la paz y la seguridad» (53).

---

(52) *El País*, 9 de octubre de 2007.

(53) *Revista de Defensa*, num.235, noviembre 2007, p. 9.

Por lo demás, si la UE pretendiera un *decoupling* de seguridad de los Estados Unidos (que sólo conduciría a debilitarnos mutuamente), ello exigiría invertir mucho más en seguridad sabiendo que, incluso así, tardaríamos lustros antes de poder garantizarla, y mientras tanto, el paraguas del aliado americano será imprescindible. Un paraguas que, sin embargo, a ellos les resulta menos interesante pues desde la caída de la Unión Soviética Europa ha perdido relevancia estratégica para los americanos. De nuevo, ¿queremos una UE federal de bajo coste? Sin fuerza que la respalde la política exterior de la UE es escasamente creíble como vemos a diario en Palestina o en otros escenarios. ¿Tendremos que hacer bueno el pronóstico de Ortega y esperar a que «una coleta asome por los Urales»?

Europa es ya tan «libre y feliz como Suiza», como deseaba Churchill, pero la tarea está aun inconclusa, no somos un actor internacional relevante, y seguiremos dependiendo para nuestra seguridad de quien sí lo es (y en nuestro nombre): los Estados Unidos. No es de extrañar por lo tanto que, cuando se indaga fuera de Europa sobre la UE como eventual potencia mundial el resultado es descorazonador: mientras que el 81% de los alemanes o el 76% de los ingleses aseguran que la UE es hoy un «poder mundial» comparable a Estados Unidos o China, sólo el 32% de los chinos, el 26% de los americanos, el 20% de los japoneses, el 13% de los rusos, el 12% de los brasileños o el 5% de los indios, piensan lo mismo (54). Al parecer la UE sólo existe como actor internacional para los europeos y sólo nosotros no percibimos que la historia ha cambiado su rumbo.

Pues (como argumentaba Barraclough) los europeos, que hemos pasado de la Era Mediterránea a la Era Europa y tras ella la Era Atlántica, vemos emerger una Era del Pacífico en una historia «postmoderna» que nos fuerza pensar el mundo de otro modo (55). Ello no significa –continuaba Barraclough– «que la historia europea haya terminado», por supuesto. Pero sí «que deja de tener significación histórica» y pasa a ser una «historia regional» más, y ya no «la historia del mundo» como ha sido durante los últimos siglos.

Debemos pensar el mundo de otro modo. Y pensar el mundo de otro modo es, ante todo, representárselo de otro modo. Hagamos un experimento.

---

(54) Estudio *Who Rules the World*, op.cit.

(55) Barraclough, *History in a Changing World*, op.cit., p. 206 y 207.



**Figura 11.** «Viejo» mapa del mundo.

El gráfico adjunto representa el viejo mapa del mundo, el modo como nos lo representamos usualmente. El meridiano 0 de Greenwich, que define el punto cero de las coordenadas del tiempo y del espacio, pasa por Londres y España, las dos grandes potencias colonizadoras del mundo y pioneras de la expansión europea (meridiano que vino a sustituir al de San Fernando, Cádiz, utilizado con anterioridad). A un lado el llamado «extremo oriente»; al otro, el «extremo occidente» el viejo Far West. Y nosotros, por supuesto, en el centro del mundo. Faltaría más.

Pero decíamos antes al hablar del futuro: tres potencias asiáticas y tres americanas. Pero ojo, conectadas por el Pacífico, no por el Atlántico. De modo que veamos un nuevo mapa del mundo. Pues si ponemos el Pacífico en el centro –y ya es hora de que empecemos a hacer este ejercicio mental– veremos que lo que aflora ahora por la izquierda del mapa es un «extremo occidente» del continente euroasiático, el equivalente al viejo extremo oriente, pero en el que las islas británicas hacen el papel de Japón, y la península ibérica (con España), el de la península de Corea. Y ahora el Imperio del Medio, China, cae justo en el medio. De modo que ¿extremo oriente o extremo occidente? Más estereotipos. Esta metáfora nos muestra que puede que españoles y europeos estemos pasando del centro a la periferia del sistema mundial sin que nos demos cuenta, al tiempo que discutimos con pasión no se bien qué banalidades.



Figura 12. «Nuevo» mapa del mundo.

¿Hay solución? Sí, posible aunque no probable. Son tres las respuestas actualmente en juego. De una parte, la mayoritaria en Europa: el mundo debe gestionarse a través de las Naciones Unidas, negociando soberanías, en un modelo westfaliano mundial. La segunda es la mayoritaria en los Estados Unidos: ante la inoperancia de las Naciones Unidas, confíemos sólo en nosotros mismos imponiendo una soberanía, la nuestra, allí donde nuestros intereses están en juego; es el modelo imperial mundial que, eventualmente genera como subproducto un orden internacional de reglas e instituciones. Hay una tercera respuesta por explorar, que generaliza el modelo UE: sumando soberanías, lo que sólo puede hacerse democratizando el mundo y haciendo que las democracias cooperen.

Lo que tenemos actualmente es una mezcla en dosis desiguales de los dos primeros modelos que da lugar a un mundo westfaliano de grandes potencias soberanas, fuertemente nacionalistas (Rusia, China, India), nuclearizadas, con veto en la ONU (que la hacen impotente), y con inmensas necesidades de recursos de todo tipo. Potencias que impulsan a otros países a nuclearizarse para blindarse, pero al tiempo amenazando a los vecinos. Orden mundial que se gestiona en equilibrios de poder inestables y alianzas labiles (el «gran juego»), sobre todo alrededor del eje emergente China-USA, flanqueados por la UE, India y Rusia. Es el orden de «una hiperpotencia y

varias grandes potencias» (56) en el que USA observa con atención a China, China lo hace con Rusia, y Rusia observa, como siempre, a los Estados Unidos. Un mundo multipolar, cierto, pero en el que, desafortunadamente, Europa y los Estados que lo componen, contamos cada vez menos. Ironías de la historia, el «nuevo orden planetario» parece encaminarse a ser una copia en mayor escala del orden westfaliano, la definitiva «europeización» del mundo. Habremos «contenido» al hegemón, sin duda, pero habremos asegurado nuestra irrelevancia y abierto la puerta a un neo-feudalismo mundial. Los europeos deberíamos tener mucho cuidado al apostar por un mundo multipolar, no sea que veamos cumplidas nuestras esperanzas para tener que decir después: «no es esto, no es esto».

El dilema es que la ONU tiene legitimidad, pero no fuerza, y representa un multilateralismo inefectivo, impotente (ej. Palestina), que llama a las puertas a un unilateralismo, ilegítimo pero en ocasiones eficaz (ej. Kosovo). Y los Estados Unidos tienen fuerza, pero no legitimidad, y representan una unipolaridad ilegítima (ej. Iraq) pero, en ocasiones, eficaz (Balcanes). ¿Como sumar la legitimidad impotente de la ONU con la potencia ilegítima de los Estados Unidos, como ocurrió en la Primera Guerra del Golfo? El modelo UE puede ser una respuesta: democratizando el mundo para poderlo gestionar como una «alianza de democracias» que comparten, en lugar de confrontar, soberanías, alianza que será un lobby en la ONU, haciéndola efectiva y para ello, haciendo de Europa el pegamento que ajuste ONU y USA, camino de un nuevo Orden Democrático Mundial, que debe ser la utopía reguladora del proceso a largo plazo. No olvidemos que la máxima garantía de gobernabilidad mundial es el Estado democrático: «la calidad de la sociedad internacional depende de la calidad de los gobiernos que son su fundamento. La mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de estados democráticos bien gobernados», afirma con justificada rotundidad la Estrategia de Seguridad Europea,

En definitiva, hacer que las Naciones Unidas pasen de un multilateralismo ineficiente a otro eficiente, hacer que funcionen. Y para ello, articular en su seno un caucus de las democracias del mundo, únicos regímenes fiables y seguros, caucus cuyo núcleo duro sólo puede ser la alianza central que ha articulado el Occidente, la que abarca los dos lados del Atlántico (también América Latina), alianza cuyo eje vertebrador solo pue-

---

(56) Rosalie Chen, *China Perceives America*, *Journal of Contemporary China*, 12, 35, mayo del 2003. Citado por Robert Kagan, *End of Dreams, Return of History*, op. cit.

de ser una OTAN reformada. Hoy, mucho más que nunca, el mundo necesita gobernabilidad y esta, que inevitablemente pasa por las Naciones Unidas, necesita algo más: una voluntad y una dirección. Lo que necesitamos urgentemente no es una Alianza de Civilizaciones sino una alianza de países libres y democráticos. Por lo demás, y como ocurre con frecuencia, habrá que correr bastante para no perder posiciones, pues mientras nosotros dudamos otros ya lo están haciendo y la reunión de Beijing a la que aludía antes, 48 de los 53 países de la Unión Africana, que son otros tantos votos en Naciones Unidas, es el embrión del núcleo duro de otro caucus distinto, ya en marcha.

En los próximos años sabremos si es o no posible articular una alianza de democracias. Tras las elecciones francesas comprobaremos si, con Sarkozy, la Unión Europea es o no capaz de articular un liderazgo fuerte y reiniciar su camino, hasta ahora extraordinariamente positivo pero enfangado en tensiones burocráticas, celos y neo-nacionalismos. Las elecciones presidenciales americanas renovarían el liderazgo de ese país, y sin duda marcarían un rumbo distinto en su política exterior; será la oportunidad para reiniciar la colaboración atlántica. Hay indicios que permiten sospechar que, tras los Juegos Olímpicos del 2008, Hu Jintao y su equipo de renovadores pretender lanzar una reforma política bajo el críptico eslogan de conseguir una «sociedad armoniosa». Y finalmente, también en el 2008 habrá elecciones en Rusia, en Italia y, por supuesto, en España. De modo que cuatro de los jugadores del ajedrez global y varios de los secundarios verán renovados sus liderazgos justo cuando el mundo, y especialmente occidente, comienza a ser consciente de sus profundas transformaciones.

## **CONCLUSION: KANT Y HOBBS**

La conclusión de todas las conclusiones es, sin embargo, sencilla. El mundo necesita gobernabilidad global y esa gobernabilidad no es esencialmente distinta de la clásica, de la interna a los Estados. Pues bien, esta se ha basado siempre en dos elementos: la fuerza del derecho y el derecho de la fuerza. El imperio de la ley de una parte, por supuesto, en un orden (kantiano) de instituciones, normas, derechos y deberes. Pero también, y en no menor medida, en el monopolio (hobbesiano-weberiano) de la violencia al servicio de esa ley. Pues los Estados, antes de ser Estados de derecho o democráticos, son Estados a secas, y no existen si no son capaces de garantizar la seguridad física de sus ciudadanos, es decir, sin el monopolio de la violencia. Un mundo hobbesiano, westfaliano, es ingo-

bernable salvo que se dote de normas legítimas, pues nadie se puede sentar sobre las bayonetas (Napoleón). Pero un mundo puramente kantiano, de normas, negociaciones y pactos, un mundo post-moderno, necesita de fuerza que haga valer el imperativo categórico del momento, y sin lo que los anglosajones llaman *law enforcement* el derecho vale bien poca cosa. Podremos construir un orden post-moderno, una sociedad mundo, pero esta jamás será post-hobbesiana.

Occidente, su opinión pública, deben comprender que, del mismo modo que el orden interno cotidiano se vuelve rápidamente anarquía tan pronto desaparecen las fuerzas de policía, los gendarmes o los carabineros, el orden internacional es anarquía sin la amenaza del uso legítimo de la fuerza pues siempre hay y habrá actores delincuentes, tanto en el orden interno como en el internacional. Fuerza legitimada, sin duda, pero fuerza. «Queremos que los tratados, regímenes y organizaciones internacionales sean eficientes al confrontar las amenazas a la paz y la seguridad internacionales», asegura la Estrategia de Seguridad Europea. Pero inmediatamente añade: «debemos estar preparados para actuar cuando las reglas son violadas». Pensar que la fuerza es ya innecesaria en el mundo actual es creer, de verdad, en el fin de la historia.

Sin derecho no hay orden, pero sin fuerza al servicio de ese orden, tampoco. Hay así una indudable complementariedad entre la fuerza de los Estados Unidos, de una parte, y la legitimidad y legalidad de las Naciones Unidas, de otra. Esa, y no otra, debe ser la tarea de Europa: conducir a los Estados Unidos por la vía de un multilateralismo efectivo y real asegurando que las Naciones Unidas no sean tan irrelevantes que sus decisiones son violadas una y otra y otra vez. Pues el multilateralismo blando e ineficiente llama a la puerta del unilateralismo, ilegítimo quizás, pero con frecuencia eficaz. Contra lo que creía Hegel, lo real no es necesariamente racional y no podemos confiar en que la astucia de una razón ajena (sea esta el Espíritu o los Estados Unidos) nos conduzca por el camino de la libertad. Si la deseamos, debemos apostar por ella con nuestro esfuerzo y nuestro compromiso personal. Recordemos una vez más al Hegel de la Fenomenología del Espíritu cuando aborda la dialéctica del amo y el esclavo: sólo merece ser libre (¡sólo es libre de hecho!), quien está dispuesto a arriesgar su vida para preservar su libertad. Quien no lo hace ha ya empezado a ser esclavo, aunque no lo sepa.

Y no resisto un comentario final sobre España. Los treinta últimos años han sido los más brillantes de nuestra historia. Jamás. Así de rotundo lo



veo. Nunca los españoles fuimos más libres ni tuvimos mayor prosperidad. Un país que era el paria de Europa en 1945 es ya la octava economía del mundo y un modelo político para todos los países emergentes.

Esto lo conseguimos porque tras la muerte del General Franco, decidimos hacer dos cosas: de una parte, mirar al futuro, preocuparnos de nuestros hijos, y no repetir las rencillas de nuestros padres. Y de otra, incorporarnos con decisión al mundo, a Europa primero, a América Latina después, y al mundo finalmente, mirando hacia fuera y no hacia adentro. Creo no equivocarme si recuerdo que el eslogan con el que el PSOE ganó abrumadoramente las elecciones de 1982, «Por el cambio», recogía bien ese proyecto: mirar adelante, mirar hacia fuera. Abrir ventanas y puertas y expulsar miasmas. Y tengo para mí que la elite empresarial española sigue en esa misma dirección y desde luego la mayoría de la sociedad.

No así la élite política que ha decidido darle la vuelta al esquema para mirar cada vez más al pasado y cada vez más hacia adentro. Pero el pasado no se puede cambiar y es siempre un juego de suma cero: gana uno u otro, jamás los dos al tiempo. Remover el pasado es dividir y alimentar la confrontación. Y lo peor no es el daño emergente que esas políticas causan, que es mucho. Lo peor es el lucro cesante, las oportunidades perdidas, los recursos de liderazgo y de tiempo malgastados. Pues el futuro de España está fuera de España, no dentro, y es un juego de suma positiva en el que todos podemos ganar. O todos podemos perder. Pues mientras discutimos apasionada y banalmente del pasado y de nuestro «ser» es el futuro quien nos está arroyando.

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinador:*       **D. EDUARDO SERRA REXACH**  
*Presidente de «Eduardo Serra y Asociados, Consultoría Estratégica».*  
*Ministro de Defensa (1996-2000).*  
*Presidente del Real Instituto Elcano (2001-2005).*
- Vocal Secretario:*   **D. RAFAEL ESPINOSA GONZÁLEZ-LLANOS**  
*Capitán de Fragata del Cuerpo General de la Armada.*  
*Instituto Español de Estudios Estratégicos.*
- Vocales:*           **D. FERNANDO DEL POZO GARCÍA**  
*Almirante del Cuerpo General de la Armada.*  
*Director del Estado Mayor Internacional de la OTAN (2004-2007).*
- D. FIDEL SENDAGORTA GÓMEZ DEL CAMPILLO**  
*Embajador en Misión Especial para Asuntos del Mediterráneo.*  
*Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.*
- D. JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA PAYÁ**  
*Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid.*  
*Profesor titular en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).*  
*Director de la Oficina en Madrid del European Council Foreign on Relations.*
- D. FERNANDO REINARES NESTARES**  
*Catedrático de Ciencia Política y Estudios de Seguridad en la Universidad Rey Juan Carlos.*  
*Director del Programa sobre Terrorismo Global en el Real Instituto Elcano.*

**D. EMILIO LAMO DE ESPINOSA Y MICHELS DE CHAMPOURCIN**

*Doctor en Derecho con Premio Extraordinario por la Universidad Complutense (1973) y Doctor en Sociología, por la Universidad de California.*

*Premio Internacional de Ensayo Jovellanos.*

*Catedrático de Sociología de la UCM.*

*Director del Real Instituto Elcano (2001-2005).*

*Presidente de la Federación Española de Sociología.*

**D. IGNACIO FUENTE COBO**

*Teniente Coronel de Artillería diplomado de Estado Mayor.*

*Jefe del Grupo de Artillería Antiaérea SHORAD II/71.*

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
<b>SUMARIO</b> .....	7
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	11
<i>Capítulo I</i>	
<b>RIESGOS Y AMENAZAS DEL TERRORISMO GLOBAL</b> .....	29
La urdimbre del terrorismo global .....	29
– Al Qaeda en continuidad y transformación .....	30
– Las extensiones territoriales de Al Qaeda .....	33
– Grupos y Organizaciones que son afines .....	35
– Células autoconstituidas y bases sociales .....	37
Escenarios actuales del terrorismo global .....	40
– Afganistán, Pakistán y el resto de Asia .....	41
– Iraq, Oriente Medio y la Región del Golfo .....	46
– De Argelia al norte y el este de África .....	52
– Al Qaeda, el terrorismo global y Europa .....	57
Para concluir .....	63
<i>Capítulo II</i>	
<b>EL ROMPECABEZAS DE ORIENTE MEDIO: ESCENARIOS Y RESPUESTAS</b> .....	67
Introducción .....	67
¿Se puede vencer en Afganistán? .....	69
¿Nuevas sanciones para Irán? .....	79
¿Avances en Iraq? .....	83
¿Es Siria un factor de estabilidad en oriente medio? .....	89
Palestina: ¿En el camino de la paz? .....	94
Conclusiones .....	99

*Capítulo III*

<b>EL MAGREB: VIEJOS DILEMAS Y NUEVOS DESAFÍOS</b> .....	105
Introducción .....	105
Los límites de la liberación política .....	106
Tendencias económicas: viejos lastres y nuevas oportunidades .....	113
Sahara: la vuelta a la mesa de negociación .....	120
El primer año de Al Qaeda en el Magreb .....	126
La creciente competencia internacional en la región .....	129
Bibliografía .....	132

*Capítulo IV*

<b>EL FIN DEL ATOLLADERO CONSTITUCIONAL: NUEVOS LÍDERES, NUEVOS INSTRUMENTOS, DESAFÍOS PENDIENTES</b> .....	137
Introducción .....	137
¿La luz al final del túnel? .....	141
Nuevos líderes, sí, pero .....	148
Europa en el mundo ¿menguante o ascendente? .....	155
Conclusión .....	161

*Capítulo V*

<b>VISIÓN DESDE ESPAÑA DE UN NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA ALIANZA</b> .....	165
Antecedentes .....	165
La nueva situación .....	168
– Los acontecimientos desde 1999 .....	168
– El momento psicológico .....	170
Factores temporales .....	171
– El Calendario .....	172
Estructura .....	173
Situación .....	175
– Relaciones con la Unión Europea .....	176
Objetivo .....	178
España y el concepto estratégico: oportunidades y riesgos .....	182
Conclusiones .....	185

*Capítulo VI*

<b>POTENCIAS EMERGENTES Y NUEVO JUEGO ESTRATEGICO MUNDIAL</b> .....	189
Introducción .....	189
La segunda gran transformación .....	190

– ¿Qué está pasando? .....	193
– ¿Por qué? .....	194
Una mirada al pasado; otra al futuro: el mundo del siglo XXI .....	204
La agenda del desgobierno en la sociedad-mundo .....	213
Viejas y nuevas potencias en un orden planetario westfaliano .....	218
Europa, España y el mundo westfaliano .....	226
Conclusión: Kant y Hobbes .....	236
<b>COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO .....</b>	<b>239</b>
<b>ÍNDICE .....</b>	<b>241</b>