



Panorama Estratégico 2013

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Panorama Estratégico

2013

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

Febrero 2013

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

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

Edita:



www.bibliotecavirtualdefensa.es

© Autor y editor, 2013

NIPO: 083-13-064-9 (edición papel)
ISBN: 978-84-9781-820-9 (edición papel)

Depósito Legal: M-7397-2013
Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa
Tirada: 450 ejemplares
Fecha de edición: febrero 2013



NIPO: 083-13-065-4 (edición libro-e)
ISBN: 978-84-9781-819-3 (edición libro-e)

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

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

ÍNDICE

Introducción.....	7
Retos del futuro energético	11
La crisis en los EE.UU. y en Europa.....	13
Viejas y nuevas prioridades	17
Panorama estratégico 2013	22
El segundo mandato de Obama	25
Oriente Medio, pivote estratégico mundial.....	28
La crisis del Sahel: impacto estratégico	31
Las crisis en los mares de China	33
El sexto año de la crisis	35

Capítulo primero

La política exterior de los Estados Unidos bajo Barack Obama: análisis y proyección	39
Doctrina y concepto: el obamismo	41
Los arcos de la crisis: «Af-Pak»; Irak; Israel y Palestina; Irán; el norte de África y las «primaveras árabes»; la lucha contra el terrorismo, Mali y Bengazi	47
La competición estratégica. China. El Pacífico. Rusia.....	63
Las zonas traseras. Europa. América Latina. África.....	68
Una mirada hacia España	71

Capítulo segundo

Oriente Medio: pivote estratégico mundial	75
Introducción.....	77
Conflicto palestino-israelí.....	78
El desafío de Abbas ante Naciones Unidas.....	78
Una nueva escalada de la violencia.....	81
Novedades tecnológicas en el breve episodio de lucha	82
La situación en Israel	84
Hacia un nuevo paradigma palestino-israelí.....	86
Guerra civil siria	89
Evolución de los acontecimientos.....	89
La oposición siria	92

	Página
Los apoyos del régimen sirio.....	95
La cuestión turca.....	99
Posibilidad de una intervención militar exterior	100
Evolución de la situación en Egipto y su influencia regional	103
El desafío islamista al presidente Mursi	104
La nueva y antigua a la vez política exterior	106
La cuestión iraní	108
Consecuencias para España.....	112

Capítulo tercero

Impacto estratégico de la crisis del Sahel	115
Características estructurales de los países del Sahel.....	117
La geopolítica del Sahel.....	117
Las condiciones socioeconómicas.....	118
Culturas y religiones en el Sahel	119
Los conflictos armados en el Sahel.....	121
La guerra civil en Sudán y Chad (2005-2012)	121
Los conflictos armados civiles en Mali (2011-2012)	122
La difusión del terrorismo yihadista en el Sahel.....	124
La proyección estratégica de la crisis del Sahel.....	126
La internacionalización de los conflictos armados.....	127
Los asentamientos masivos de población saheliana en otros países.....	129
La expansión internacional de la criminalidad organizada.....	131
El arraigo del terrorismo yihadista	133
Las consecuencias para la seguridad española de la crisis del Sahel.....	135

Capítulo cuarto

Las crisis en los mares de China: implicaciones geopolíticas y en materia de seguridad.....	139
Presentación.....	141
Inventario de los conflictos territoriales en los mares de China	144
La disputa de las islas Diaoyu/Senkaku.....	146
La disputa de las islas Spratley/Nansha.....	150
La gestión China de las crisis: interpretaciones internas, propuestas y líneas de acción.....	151
La modernización militar de China y otros países de la región	157
La ASEAN y la relación China-Estados Unidos	159
España. ¿al margen de estos litigios?	164
Conclusión.....	165

Capítulo quinto

Asimetría en la economía mundial.....	169
Introducción	171
El problema se encuentra fundamentalmente en la zona euro.....	174
Previsiones económicas	174
Riesgos para la UEM.....	175
Peligro de ruptura en la UEM.....	178
Moderado crecimiento en Estados Unidos	180
La esperanza sigue en los países emergentes	183
La internacionalización de las empresas españolas, ventajas y riesgos.....	188
Riesgo en algunos países emergentes	190
Composición del grupo de trabajo.....	193

Introducción

Felipe Sahagún

«El cambio más extraordinario del último medio siglo es, seguramente, la explosión de las tecnologías de la información», advierte Thierry de Montbrial en su introducción al IFRI 2013¹. «Ahí está el origen de las oleadas de destrucción creadora que se suceden desde los años 80, de la mundialización e, incluso, de las sacudidas geopolíticas más intensas como el hundimiento de la Unión Soviética».

«Como, tras los descubrimientos de la escritura y de la imprenta, la revolución numérica propagó sus efectos mucho más allá de la economía y transformó profundamente las sociedades y la política, en particular las formas de gobierno y de gobernanza, las redes sociales –la innovación más importante en el primer decenio del siglo XXI– está teniendo un enorme impacto en las sociedades civiles».

El 3 de enero de 2013, el diario estadounidense *US News* (@usnews) distribuía un tuit con el siguiente mensaje: «*10 National Security Threats in 2013*»².

En el artículo del enlace, firmado por Lamont Colucci, autor de uno de los más recientes estudios sobre la seguridad nacional de los EE.UU.³, el

¹ «Perspectives». Ramses 2013, p. 22.

² <http://bit.ly/YXKIzo>.

³ *The National Security Doctrines of the American Presidency: How they Shape our Present and Future*. 2 vols. Praeger. Nueva York 2012.

profesor de Ripon College reconocía que, en la miríada de amenazas que afrontamos, destacan diez tanto a corto como a largo plazo: el terrorismo yihadista, el riesgo de caos o guerra civil indefinida en Irak y Afganistán, la radicalización o sectarización violenta de las mal llamadas primaveras árabes, la inseguridad energética de muchos países, el pulso por la supremacía en un nuevo reequilibrio global de poder, los estados frágiles o fallidos, el riesgo de desestabilización de pivotes estratégicos como Japón y México, el sempiterno conflicto palestino-israelí, la fragmentación y renacionalización de Europa, y los intereses encontrados de Occidente con una Rusia y una China obsesionadas por recuperar la influencia perdida: hace veinte años la primera y hace dos siglos la segunda.

«La crisis de la zona euro ha pasado en 2012 de enfermedad terminal a una enfermedad crónica de años», escribía Jessica Matthews, presidenta del grupo de reflexión de la Carnegie, en la obra colectiva *Global Ten: Challenges and opportunities for the president in 2013*⁴.

Aunque los principales centros de análisis preveían una contracción del PIB europeo en 2013, Justin Vaïsse, director de investigación de la Brookings, reconocía a la agencia France Presse en diciembre que «lo peor de la crisis del euro ha quedado atrás». No era una opinión aislada.

A Vaïsse le preocupaba más a comienzos de 2013 el riesgo de recalentamiento económico en China o, más probable, los efectos negativos en cadena de una reducción drástica de las importaciones chinas por Europa y/o EE.UU., de las tensiones sociales internas o de las disputas territoriales marítimas con Japón, Corea del Sur, Filipinas y otros vecinos del sureste asiático en aguas por las que pasa cada día más del 30% del comercio marítimo mundial y que pueden albergar las cuartas reservas de petróleo del mundo.

Los más optimistas confían en que la fuerte interdependencia económica limite las hostilidades, pero también podría suceder al revés: que las hostilidades tengan un efecto muy negativo en las relaciones comerciales. En octubre, las ventas de coches japoneses en China cayeron casi un 60% debido a las tensiones.

Aunque su margen de maniobra dependerá del resultado de las elecciones de junio para renovar la Cámara alta, donde sigue siendo mayoría el PD, el retorno al Gobierno en Tokio de los conservadores (PLD) en las elecciones de diciembre y los primeros gestos del nuevo presidente chino, Xi Jinping, no presagian una reducción de las tensiones, sino todo lo contrario, lo que obligará a los EE.UU. a prestar más atención a Asia-Pacífico, cuando otras amenazas como la consolidación de Al Qaeda en el

⁴ «The World in 2013». Global Ten. Challenges and Opportunities for the President in 2013. Carnegie International Endowment. 29 de noviembre de 2012. <http://carnegieendowment.org/globalten/?fa=50178>.

Sahel, la nuclearización de Irán y el riesgo de contagio de la crisis siria y de la desestabilización egipcia al resto de Oriente Próximo exigen respuestas urgentes.

Los recortes previstos en los presupuestos de defensa en los EE.UU. y en el resto de los aliados de la OTAN, y las condiciones en Afganistán empujan a los principales países miembros de la ISAF a acelerar la retirada del país asiático, pero sin un Ejército afgano capaz de defenderse y sin un pacto político que rebaje los ataques talibanes, crece el temor a otro periodo caótico, dominado, como en los 90, por los señores de la guerra. Sin la colaboración de Irán y, sobre todo, de Pakistán, la retirada gradual hasta finales de 2014 será una difícil travesía.

El Pentágono disponía a primeros de año de tres opciones militares del general John R. Allen, responsable de las fuerzas en Afganistán, para después de 2014. Las tres preveían el mantenimiento de una presencia militar estadounidense de, respectivamente, 6.000, 10.000 y 20.000 soldados, con una valoración del riesgo de fracaso para cada una: muy alto si permanecen solo 6.000, riesgo medio de mantener 10.000 y bajo si se aprueba la tercera opción⁵. Las fuentes militares que filtraron los planes al *New York Times* reconocieron que «lo más importante para el éxito de la misión pos-2014 sería cómo y en qué condiciones un Gobierno afgano conocido por su corrupción podrá prestar servicios básicos a la población».

Las elecciones generales de septiembre en Alemania condicionarán el ritmo y el contenido de los avances para superar la crisis en Europa. Todas las encuestas anticipaban hasta enero el triunfo de Angela Merkel, pero sin mayoría absoluta, por lo que, de confirmarse, el futuro gobierno de Berlín dependerá, sobre todo, del resultado de sus actuales socios de coalición, los liberales.

Sea cual sea el resultado, es difícil que el Gobierno alemán, independientemente de su color ideológico, levante la mano en la batalla sobre los presupuestos de la UE para los próximos siete años, asunto prioritario de la agenda comunitaria en 2013, ni sobre la *hoja de ruta* para superar la crisis actual de la deuda.

¿Cuántas semanas o meses resistirá el régimen de Bashar Al-Asad en Siria? El conflicto, en el que, según la ONU, ya habían muerto más de 60.000 personas, no tiene salida militar sin intervención extranjera, escenario no previsto por ahora, o un aumento significativo del apoyo militar a los rebeldes, al que se han resistido hasta hoy las grandes potencias por miedo a que esas armas, como sucedió en Libia, caigan en manos de grupos o, lo que sería aún peor, un nuevo régimen en Damasco de corte yihadista.

⁵ Bumiller, Elisabeth y Schmidt, Eric. «Afghan War Commander Gives Options for After'14». *The New York Times*. 2 de enero de 2013. <http://goo.gl/mfniE>.

Solo quedaba, pues, la solución política, que dependía de un cambio en las alianzas o de un golpe de estado en Damasco. Cambio supeditado, a su vez, a que fructifiquen las intensas negociaciones abiertas con Rusia y a que despeguen los tímidos contactos insinuados entre Washington y Teherán en los últimos meses.

¿Dará marcha atrás Irán, que en junio elige nuevo presidente, si no avanzan las negociaciones con la OIEA, en su programa nuclear? Si no lo hace, ¿atacará Israel? Si ataca, ¿con o sin los EE.UU.? En 2013 probablemente sabremos por fin dónde está la tan manida *línea roja*, si es que ha existido alguna vez.

La prevista reelección de Benjamin Netanyahu en enero al frente del Gobierno israelí y la victoria de Obama en noviembre pasado en los EE.UU. ¿facilitan o dificultan, dadas su pésimas relaciones, una reconciliación y un pacto por una nueva estrategia de diálogo con los palestinos?

¿Cederán los islamistas que han accedido al poder en Libia, Túnez y Egipto tras las mal llamadas primaveras árabes y facilitarán nuevas constituciones y elecciones de consenso? Si no lo hacen, como indica su comportamiento en 2012, ¿qué actitud adoptarán las Fuerzas Armadas locales y las grandes potencias? ¿Es realista dar por superado el peligro de desestabilización en Marruecos, Argelia, Jordania y otros países del arco de la crisis por las tímidas reformas introducidas hasta ahora?

Nos esperan años de incertidumbre en la región, con alto riesgo de nuevas dictaduras igual o más represivas que las de Gadafi, Ben Alí y Mubarak. Todo puede agravarse si no se gestiona bien la transición inminente en Arabia Saudí.

Si Hugo Chávez, más que probable, no se recupera de su cuarta operación, ¿logrará por fin la oposición venezolana unirse y desplazar al chavismo del poder tras 14 años? En esa hipótesis, ¿lograrían los aliados de Chávez –Cristina Fernández de Kirchner, Rafael Correa, Daniel Ortega y Raúl Castro– mantener el pulso en el hemisferio occidental contra los intereses de los EE.UU. y de sus socios principales? ¿Cambiaría el apoyo estratégico que Cuba recibe de Venezuela y que le ha permitido sobrevivir estos últimos años al aislamiento, a las sanciones y a la crisis?

Si las presidenciales en 2012 en México y Venezuela devolvieron el poder al PRI y ratificaron el de Chávez, las presidenciales convocadas en 2013 en Ecuador, Honduras, Paraguay y Chile –puede que de nuevo en Venezuela–, mantendrán el interés político en la región, y pueden alumbrar cambios más importantes.

¿Se mantendrán los precios del petróleo rozando o superando los cien dólares por barril? Si suben, Europa tendrá más difícil la recuperación. Si caen entre 10 y 30 puntos, ¿podrá Vladimir Putin contener el desplome de Rusia, que se sostiene gracias a los altos precios del crudo en los últimos

años? ¿Resistirían otros grandes productores, en particular Venezuela e Irán, ambos en transición de poder, la caída de ingresos sin graves tensiones sociales?

Retos del futuro energético

La noticia de 2012 –magnífica para los EE.UU., no tanto para algunos de los principales exportadores actuales de gas y de petróleo– en relación con la energía fue, sin duda, el informe publicado el 12 de noviembre por la Agencia Internacional de la Energía (AIE), en el que admitía la posibilidad de que los EE.UU. sobrepasen a Arabia Saudí como primer productor de petróleo ya en 2020⁶.

«El reciente repunte de la producción de petróleo y gas en Estados Unidos, inducido por tecnologías de exploración-producción que están liberando petróleo ligero en formaciones compactas y gas de esquisto, está espoleando la actividad económica –con el abaratamiento de los precios del gas y de la electricidad que ofrecen un margen competitivo a la industria– y está transformando paulatinamente el papel de Norteamérica en el comercio mundial de energía», escriben los autores del informe.

«El resultado es una caída continuada de las importaciones de petróleo de Estados Unidos, hasta el punto que Norteamérica se convierte en exportador neto de petróleo hacia 2030. Esto acelera el cambio de dirección del comercio internacional de petróleo hacia Asia, resaltando la importancia de la seguridad de las rutas estratégicas que conducen el petróleo de Oriente Medio a los mercados asiáticos. Estados Unidos, que actualmente importa cerca del 20% de su demanda total de energía, se convierte prácticamente en autosuficiente en términos netos, un cambio espectacular respecto a la tendencia observada en la mayoría de los países importadores de energía».

Por primera vez desde que empecé a cubrir elecciones en los EE.UU., a comienzos de los 70, en las de 2012 se planteó el viejo debate sobre la independencia energética como una posibilidad real en un plazo razonable.

El semanario *The Economist* reaccionaba así al informe de la AIE: «Un país que durante casi medio siglo no ha dejado de lamentarse sobre su dependencia de los combustibles fósiles de Oriente Medio, hoy está a punto de conseguir autosuficiencia en gas natural y las noticias no dejan de mejorar»⁷.

¿Qué ha sucedido? ¿Los precios? ¿Nuevas tecnologías de prospección? ¿La apertura a la explotación de zonas hasta ahora cerradas? ¿La po-

⁶ World energy outlook 2012. Resumen ejecutivo en español, p. 5 y ss. <http://xurl.es/i34j9>.

⁷ America's Oil Bonanza. *The Economist*. Edición impresa de 17-23 de noviembre de 2012, p. 16.

sibilidad de que Obama apruebe el oleoducto Keystone entre Canadá y México, y recupere el impulso de sus primeros años en la Casa Blanca sobre renovables? ¿Se confirmarán las esperanzas despertadas en Alberta (Canadá), Brasil y el Ártico?

¿Quién se hubiera imaginado que desde 2008 los EE.UU. aumentarían un 25% su producción de petróleo y que la AIE consideraría en serio otro 30% más en ocho años, superando los 11 millones de barriles.

¿Qué reequilibrio geopolítico y energético producirán estas previsiones de confirmarse? ¿Es posible, dada la evolución de la oferta y de la demanda de gas y petróleo en los últimos diez años, un nuevo orden pacífico, estable, sin acuerdo estratégico entre China y Occidente sobre garantías de acceso y compraventa en las principales zonas de producción?

Con la experiencia acumulada en la Isla de las Tres Millas, Chernobil y Fukushima, ¿qué futuro aguarda a las nucleares si la realización del sueño de la fusión no acaba de concretarse en hechos industriales? ¿Son compatibles estas previsiones con los límites medioambientales del crecimiento y permitirán las políticas ciegas al medio ambiente los ciudadanos a medida que se intensifican sus efectos destructivos, como quedó demostrado en 2012 con el huracán Sandy en los EE.UU., que causó daños superiores a los 50.000 millones de dólares?

Desde que asumí la coordinación de *Panorama Estratégico* hace tres años, las fuentes tradicionales de inseguridad han dejado paso a fuentes nuevas como el terrorismo cibernético. En agosto Saudi Aramco sufrió un ciberataque devastador que dejó fuera de uso 30.000 de sus ordenadores por un virus llamado *Shamoon*. El todavía jefe del Pentágono, Leon Panetta, lo describió como «el ataque más destructivo que ha sufrido el sector empresarial, en cualquier ámbito, hasta la fecha». Con Stuxnet, hace tres años, se demostró que las instalaciones iraníes eran vulnerables⁸.

Estos atentados muestran que ya no son necesarias guerras clásicas para que se produzcan efectos muy negativos durante días o semanas, sin que se dispare un solo tiro, sobre la producción saudí. En mi última visita a Arabia Saudí vi un ejército especial de más de 60.000 soldados dedicado en exclusiva a la defensa de las instalaciones. De poco sirve frente a un virus informático.

En cada viaje a Arabia Saudí pregunto por las reservas probadas y potenciales, que siguen siendo secreto de estado. Las interrogantes sobre su duración y la vulnerabilidad de muchas estructuras –solo en los EE.UU. 140 refinerías, 4.000 plataformas marítimas, 160.000 millas de oleoductos, otras tantas millas de líneas de alta tensión, 10.400 centrales eléc-

⁸ *Panorama estratégico* 2010/2011, pp. 36.37.

tricas y casi millón y medio de millas de gasoductos— obligan a seguir mejorando la vigilancia con la mejor tecnología.

Si a ello añadimos los 40 millones de barriles de petróleo, aproximadamente, que se mueven cada día por los océanos en barcos, y la inseguridad o inestabilidad de algunas de las rutas principales, apostar por el fin de la volatilidad de los precios a corto o medio plazo sin avances tecnológicos revolucionarios parece una temeridad.

La crisis en los EE.UU. y en Europa

Si, como señalan la mayor parte de los analistas, en 2012 se evitó lo peor de la crisis económica tanto en los EE.UU. como en Europa, estamos todavía lejos de los acuerdos necesarios para superar definitivamente la crisis iniciada hace seis años, la primera y más importante de las amenazas para la seguridad.

Esquivados los peores escenarios, la economía china volvía a crecer a comienzos de 2013 y la Eurozona parecía haber encarrilado el desplome griego y los efectos más negativos de la crisis de la deuda soberana en los países del sur. Las principales organizaciones internacionales anunciaban otro año difícil en los países desarrollados, sobre todo en el primer semestre, y una mejora gradual en el segundo.

Cerramos esta introducción a las pocas horas de anunciarse el acuerdo parcial entre demócratas y republicanos estadounidenses para evitar el llamado *precipicio fiscal*: un aumento de impuestos y una reducción importante de gastos que habría empujado a la primera economía del mundo a otra recesión en 2013 y lastrado la recuperación de Europa y de otras zonas del mundo.

Con el acuerdo, terminaban los recortes fiscales de la Administración de George W. Bush a los contribuyentes con ingresos superiores a los 400.000 dólares por año y a las parejas con ingresos superiores a los 450.000, y se elevaba en 4,6 puntos (del 35% al 39,6% de sus ingresos) su contribución anual. Los impuestos sobre beneficios del capital y dividendos se incrementaban del 15% al 20%, pero solo para los que superasen los techos anteriores de ingresos.

También subía el impuesto sobre las propiedades —del 35% al 40%—, pero solo a partir de los 5 millones de dólares. Sobre la segunda parte del pacto, el recorte previsto del gasto público, no hubo acuerdo y el nuevo Congreso se dio un plazo de dos meses, hasta el 1 de marzo, para diseñar un mecanismo que, mediante más impuestos y menos gastos, hiciera innecesario un recorte masivo y automático de los presupuestos públicos.

Se evitaba así un desastre inmediato, pero se dejaba sin atajar el crecimiento incontrolable del déficit y de la deuda: más de 1 billón de dólares

por año. A finales de febrero se esperaba alcanzar el límite acordado de 16,4 billones y los republicanos, que tras las elecciones del 6 de noviembre siguen teniendo la mayoría en la Cámara de Representantes, se preparaban para una de las más duras batallas en el Congreso y la sociedad más polarizada, según muchos observadores, desde la Guerra Civil.

Con el acuerdo alcanzado es probable, según el profesor Nouriel Roubini, que «la economía estadounidense, creciendo en los últimos trimestres alrededor de un 2%, se retraiga un 1,2%, rozando el estancamiento este año»⁹. Pero el nudo gordiano del gran desafío estadounidense a medio y largo plazo seguía sin solución:

«Ni demócratas ni republicanos reconocen que el mantenimiento de un estado de bienestar justo y necesario en la era de la globalización, de cambios tecnológicos acelerados y de presión demográfica requiere más impuestos a la clase media y a los ricos. Un acuerdo que prorroga recortes fiscales insostenibles al 98 por ciento de los estadounidense es, por consiguiente, una victoria pírrica para Obama».

El todavía secretario de Defensa, Leon Panetta, reaccionó al acuerdo con un comunicado en el que dejaba meridianamente claro el dilema que suponía para la defensa nacional:

«De no haber actuado el Congreso, habría tenido que comunicar a nuestros 800.000 empleados civiles la posibilidad de despidos [...] El Congreso ha evitado el peor escenario posible, retrasando dos meses la secuestración. Desgraciadamente la sombra sigue ahí y tenemos la responsabilidad de eliminarla como amenaza mediante una reducción equilibrada del déficit [...] Este Departamento está haciendo su parte ayudando a atajar el déficit con nuestra nueva estrategia de defensa nacional [...] Necesitamos estabilidad presupuestaria y los recursos necesarios para ejecutar eficazmente nuestra estrategia»¹⁰.

El efecto más importante del pacto fiscal, por limitado que sea, en la política exterior y de seguridad de los EE.UU. se entiende mejor si pensamos en lo que hubiera sucedido de haber caído en el llamado *precipicio* o, como prefiere decir Javier Solana, por el despeñadero.

La libertad de los EE.UU. para intervenir en el exterior se habría reducido sustancialmente, salvo en casos de amenaza grave para sus intereses. Sería exagerado hablar de aislacionismo, pero sus respuestas a las principales crisis serían mucho más reactivas y selectivas, y, teniendo en cuenta la decisión estratégica de concentrarse en el sur de Asia, la

⁹ Roubini, Nouriel. «US Has been let down by its leadership». Financial Times. 2 de enero de 2013.

¹⁰ Statement by Secretary Panetta on Sequestration Delay. <http://www.defense.gov/Releases/Release.aspx?ReleaseID=15763>

Administración Obama seguramente se mostraría menos dispuestas a invertir y arriesgar recursos en otros conflictos igual o más graves, como los de Oriente Medio.

Europa, premiada pocas semanas antes con el Nobel de la Paz, recibió con alivio el pacto parcial en Washington, que le permitía concentrar sus esfuerzos en 2013 en la recuperación del crecimiento y del empleo de acuerdo con los limitados compromisos alcanzados en los meses anteriores.

El Consejo Europeo del 13 y 14 de diciembre en Bruselas puso en evidencia lo más positivo y negativo de la respuesta europea a la crisis:

Hasta comienzos de 2013 se había evitado la salida de Grecia de la Eurozona o, lo que es peor, la ruptura del euro anunciada desde antes de nacer por tantos de sus críticos, legión en el mundo anglosajón, pero la brecha Norte-Sur en la Eurozona y en la UE, lejos de reducirse, seguía aumentando.

Gracias, sobre todo, a una frase del presidente del Banco Central Europeo (BCE), Mario Draghi –«haré lo que haga falta para salvar el euro y, créanme, será suficiente»– los mercados dieron un respiro a los países del sur y la prima de riesgo de países como España se contuvo, pero el eje franco-alemán de la UE, imprescindible para que la UE se consolide, sigue atrofiado. Las diferencias entre Angela Merkel y François Hollande no son menores que las que separan a demócratas y republicanos en los EE.UU.

Se ha superado la tempestad de 2012, pero la UE sigue en medio de un mar de turbulencias –quiebra técnica de Grecia, elecciones en febrero en Italia, posible referéndum en el Reino Unido, movilización contra las medidas de austeridad en todos los países y más recortes presupuestarios estructurales– que siguen amenazando a la nave, necesidad de los EE.UU. y de las potencias emergentes para capear el temporal y adentrarse en aguas más tranquilas.

El mecanismo de supervisión fiscal en manos del Banco Central Europeo (BCE) es un avance, pero no empezará a funcionar antes del primer semestre de 2014 ni, por ahora, se asienta en el marco de integración política y económica necesario para su estabilidad a largo plazo.

El Documento Barroso, *Blueprint For a Deep and Genuine Economic and Monetary Union*¹¹, de 51 páginas, presentado por el presidente de la Comisión trece días antes de la cumbre, y el Documento Van Rompuy, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*¹², de 15 páginas, presentado ocho días antes, no tuvieron efecto alguno en las conclusiones. El Gobierno

¹¹ COM(2012) 777 final/2. Bruselas 30-11-2012. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf.

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf.

económico en tres fases propuesto por Barroso y el modelo escalonado adelantado por Van Rompuy para establecer un Ministerio Europeo de Finanzas, un Fondo de Rescate común e Impuestos europeos se quedaron en papel mojado. Para la RFA, Suecia, Holanda, Austria, Finlandia y otros países del Norte, las ideas de ambos documentos suenan a ciencia-ficción.

A diferencia de sus principales antecesores –Adenauer, Willy Brandt, Helmut Schmidt y Helmut Kohl–, Merkel, de quien depende en gran medida el futuro de Europa si, como anuncian las encuestas, sigue al frente del Gobierno alemán, en solitario o en coalición, tras las elecciones generales de septiembre en la RFA, no ve Europa como un sueño o una visión para mantener la paz y hacer del continente una superpotencia en un mundo globalizado, sino como un instrumento: importante y necesario, sí, pero supeditado siempre a los intereses nacionales de la nueva Alemania unida.

Quienes la conocen mejor la encuentran objetiva, realista y fría en su liderazgo de Alemania y de Europa, más interesada en su futuro político, en indicadores de crecimiento y deuda, y en tendencias demográficas que en fondos de solidaridad o grandes proyectos a largo plazo que, no deja de repetir, al final siempre acaban pagando los alemanes.

Su futuro político –asegurarse la victoria en septiembre– explica sus planes de aumentar la ayuda a las familias, pensionistas y parados de larga duración. Al mismo tiempo, la reducción del índice de crecimiento del PIB, consecuencia en buena medida de la política de austeridad impuesta en la UE, le obliga, si es reelegida, a aumentar impuestos y a recortar servicios sociales: lo mismo que durante años viene exigiendo a sus socios de la UE para sanear las cuentas.

Con las elecciones alemanas en el horizonte, no podemos esperar grandes cambios en los próximos meses ni en Alemania ni en la UE. Sin las condiciones adecuadas para el retorno de las inversiones, será difícil crear empleo –el reto más importante– y nada hace pensar en un cambio inmediato y radical de tendencia. Entre 2007 y 2011 las inversiones en los 27 miembros de la UE se redujeron en más de 350.000 millones de euros, según la consultora estadounidense McKinsey¹³. Es una caída veinte veces más importante que la del consumo privado y cuatro veces más pronunciada que la del PIB.

Como reconoce Xavier Vidal-Folch en su balance de la crisis europea, «la partida no está definitivamente resuelta», pero, aunque «ni el euro ni siquiera la UE son indestructibles, irrevocables o irreversibles [...], hay algunas poderosas fuerzas que operan a favor de la supervivencia de la

¹³ Citado por James Fontanella-Khan en el Financial Times el 2 de enero de 2013. <http://xurl.es/ikheh>.

unión monetaria y de su superación a través de una unión económica y política»¹⁴:

- La primera es la conocida teoría del mal menor, el coste de oportunidad, el escenario de la *no Europa*, el miedo a lo desconocido... o a lo demasiado conocido.
- La segunda es que una ruptura de la eurozona afectaría, y mucho, a la integridad del mercado interior.
- La tercera razón a favor de la continuidad y el reforzamiento radica en otro ámbito aún más decisivo: la voluntad de los ciudadanos. «Las últimas dos grandes encuestas, el Eurobarómetro del Parlamento Europeo (Dirección C, 21 de mayo de 2012) y la del Pew Research Center del 19 de mayo demuestran sin paliativos que los europeos están cada día más enfadados con la Unión, con el euro y con la gestión de ambos, pero que ni en la peor de las pesadillas apostarían por sus alternativas», concluye Vidal-Folch.

En cuanto a la economía global, Eswar Prasad, responsable principal de Tracking Indices for the Global Economic Recovery, índice de la economía mundial de la Brookings y del *Financial Times*, no es tan optimista: «La recuperación de la economía global se ve amenazada por conflictos políticos entre países y dentro de ellos, la falta de decisiones políticas firmes y la incapacidad de los gobiernos para hacer frente a problemas muy arraigados como finanzas públicas insostenibles que impiden el crecimiento»¹⁵.

Viejas y nuevas prioridades

El 15 de noviembre de 2012, el jefe del Consejo de Seguridad Nacional de los EE.UU., Thomas Donilon, explicaba en la sede del CSIS, en Washington, las claves de la política exterior y de seguridad de la Administración Obama en su primer mandato y sus objetivos para el segundo mandato¹⁶.

Confesaba que en 2008 el entonces candidato demócrata les había encargado revisar las amenazas y prioridades de la seguridad estadounidense, fijándose en los posibles desequilibrios (*overweight* and *underweight*) en las distintas partes del mundo. «Nuestra conclusión fue que los compromisos militares en Oriente Medio eran excesivos, mientras que no

¹⁴ «La crisis, acicate de un nuevo poder europeo». Política exterior. Monográfico En defensa del euro, Europa ante su futuro. Diciembre 2012, pp. 24.25.

¹⁵ Cadman, Emily y Bernard, Steve. «Tiger index: Gloomy outlook for global economy». *Financial Times*, 7 de octubre de 2012.

¹⁶ «President Obama's Asia Policy and Upcoming Trip to the Region». Conferencia pronunciada en el CSIS el 15 de noviembre de 2012. http://csis.org/files/attachments/121511_Donilon_Statesmens_Forum_TS.pdf.

estábamos dedicando la atención y los recursos suficientes a Asia-Pacífico», añadía.

A raíz de aquella reflexión, decidieron evitar, como objetivo prioritario, una recesión y recuperar el crecimiento como baluarte esencial del poder estadounidense, revitalizar las alianzas desde el Atlántico hasta el Pacífico –ningún país dispone de tantas ni tan sólidas a nivel global, fruto de los esfuerzos bipartidistas de medio siglo–, retirarnos de Irak cuanto antes y poner en marcha un plan de transición para Afganistán.

«Así empezamos a mejorar considerablemente el margen estratégico de maniobra de los EE.UU. y a concentrar nuestros mayores esfuerzos en intereses permanentes o duraderos y no tanto en los titulares de cada día», afirmó. «Parte fundamental de ese proceso fue dedicar mucha más atención a la región de Asia-Pacífico en términos de esfuerzos, recursos y compromisos tanto a nivel bilateral como institucional. El primer viaje al extranjero de la secretaria Hillary Clinton –por primera vez desde Dean Rusk en 1961– fue, precisamente, a Asia. El primer dirigente extranjero recibido por Obama en la oficina oval fue el primer ministro de Japón. Y el primer viaje al exterior de Obama, tras ser reelegido, en noviembre, fue a Tailandia, Birmania y Camboya. Señales todas –desde los primeros días de la primera Administración Obama– del cambio de prioridades».

Esas decisiones se basan, según Donilon, en una premisa bien simple: el convencimiento del equipo de Obama de que «los EE.UU. son una potencia del Pacífico con intereses indisolublemente unidos al orden político, económico y de seguridad de Asia» y que «el éxito o el fracaso de América en el siglo XXI se decidirá en Asia».

A continuación fue enumerando las razones que justifican esa conclusión:

- Asia produce ya el 25% del PIB global y se espera que llegue al 30% en 2015.
- Representará el 50% del crecimiento global fuera de los EE.UU. en 2017.
- Recibe el 25% de nuestras exportaciones de bienes y servicios, y es el origen del 30% de nuestras importaciones.
- Unos 2,4 millones de empleos estadounidenses dependen de las exportaciones a Asia.
- Nuestro comercio y nuestras inversiones en Asia serán cruciales para nuestra recuperación y para nuestra prosperidad.
- La seguridad regional de Asia, condición indispensable para el impresionante crecimiento de la región en los últimos decenios, exige la presencia estabilizadora de los EE.UU. y así nos lo dicen y repiten continuamente nuestros socios en la región.
- Nuestro renovado compromiso con Asia responde, igualmente, a la demanda continua de los países de la zona. «Las razones son múl-

tiples, pero el hecho es que existe una gran demanda de liderazgo estadounidense en la región», añadió.

- Esa demanda creciente no es solo de seguridad tradicional, sino también de seguridad humanitaria (como sucedió tras el accidente de Fukushima), de ayuda económica, de comercio, de apoyo institucional, de defensa de derechos humanos....

Teniendo en cuenta todos esos factores, el presidente, en un discurso pronunciado en Camberra en 2011¹⁷, tan importante o más que los pronunciados al comienzo de su mandato en El Cairo y Praga, sobre todo en relación con las libertades, describió como objetivo esencial «el mantenimiento de un entorno seguro y estable, y de un sistema regional basado en la apertura económica, el estado de derecho, la solución pacífica de los conflictos, gobiernos democráticos y libertad política».

Ese objetivo, concluyó, se fundamenta en una apuesta muy anterior por el surgimiento de nuevas potencias «siempre que se produzca en paz, respetando la libertad de acceso al mar, al aire, al espacio y al ciberespacio, y promueva el libre comercio, la cooperación multinacional y respeto de los derechos humanos».

¿Cómo alcanzar esos objetivos y el reequilibrio deseado? «El desvío de recursos es importante, pero no se trata solo de recursos militares» y «no estamos reequilibrando nuestra posición solo con Asia, sino también dentro de Asia, donde nuestra presencia estaba muy descompensada», contestó. Cubre todos los elementos del poder de los EE.UU. y se concreta en cinco líneas de acción:

1. El reforzamiento de las alianzas regionales, empezando por Japón, Corea del Sur y Australia, a un nivel sin precedentes.
2. Relaciones de cooperación más estrechas con las potencias emergentes, empezando por India e Indonesia.
3. Participación activa en las organizaciones regionales y globales, como APEC, ASEAN y el G-20, a favor de la cooperación, la solución pacífica de disputas y el respeto de los derechos humanos. Los 10 países de ASEAN tienen ya más de 600 millones de habitantes y, juntos, son la tercera economía de Asia, sin contar la importancia de sus rutas marítimas y recursos... Por eso, en noviembre, Obama asistía por cuarta vez a una cumbre de dicha organización.
4. Relaciones estables y constructivas con China (inevitadamente de cooperación y de competencia), sin las cuales pocos desafíos internacionales –desde Corea del Norte a Irán, pasando por Siria, el cambio climático o la crisis económica– tienen hoy solución, decisión que se deriva de la necesidad de mantener buenas relacio-

¹⁷ Remarks by President Obama to the Australian Parliament. The White House Office of the Press Secretary, 17 de noviembre de 2011. <http://xurl.es/s4ha7>.

nes con todas las grandes potencias para poder hacer frente con eficacia a los retos globales.

5. El impulso de la arquitectura económica regional, facilitando el comercio libre y justo, y economías transparentes, con reglas claras que todos respeten, para lo cual estamos dispuestos a dedicar más recursos a APEC y a buscar un acuerdo fructífero en las negociaciones de la Trans Pacific Partnership (TPP), formada ya por 11 miembros y con varios más llamando a la puerta, posiblemente la negociación más importante hoy en el sistema internacional de comercio.

La OCDE concluía a primeros de noviembre que a finales de 2012 la economía china superaría ya, en PIB, a las de los 17 miembros de la Eurozona juntas y a la de los EE.UU. a finales de 2016. Añadía que el PIB global crecería alrededor de un 3% de media anual en los próximos 50 años, con enormes desequilibrios por países y regiones.

Para 2025 preveía un PIB combinado de China y la India superior al de Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, los EE.UU. y Canadá juntos. «Es un cambio radical en el equilibrio del poder mundial», señaló el economista principal de la organización, Asa Johansson¹⁸.

Las previsiones de la OCDE parten de tres supuestos: que el desempleo vuelve gradualmente en Occidente a los porcentajes anteriores a la crisis, mejoras sustanciales de la educación en las potencias emergentes de Asia y África, y que la productividad seguirá siendo el motor principal del crecimiento.

«El rol creciente de China es claramente el desafío más importante del orden liberal internacional desde el nacimiento de las instituciones de Bretton Woods», escribe Stephen Szabo en el informe *Global Trends 2030*, que vio la luz a finales de 2012¹⁹.

«China es un desafío mucho más serio que el de la URS», añade. «Occidente no puede contener tan fácilmente a la República Popular de China como lo hizo a la URSS, porque la dimensión militar no es la única dimensión del poder chino y porque su éxito económico ha fragmentado a Occidente. Y a medida que su poder económico crece [...], su poder político y blando crecerá con él, aumentando las posibilidades de ofrecer una alternativa al modelo internacional liberal de Occidente».

¹⁸ Moulds, Josephine. «China's economy to overtake US in next four years, says OCDE». The Guardian, 9 de noviembre de 2012. <http://xurl.es/c7w8a>. Los datos desagregados del informe completo, con cuadros y gráficos en <http://xurl.es/671h8>.

¹⁹ «China's Challenge to the Liberal Order, India's Attraction to It, and the Possibilities for Western Revitalization in Light of the Global Embrace of Democratic Norms». *Global Trends 2030. Alternative Worlds*. <http://xurl.es/mxzd>.

En otro apartado del informe se intentaba definir mejor el ascenso de China, su retorno como gran potencia o superpotencia, en el nuevo orden mundial. «La verdad es que no podemos saberlo», escribe Jeffrey Gedmin.

«A quienes lo ven como una amenaza se les rebate con el crecimiento de la clase media china y su probable demanda de una mayor participación política en los próximos años. Como consecuencia, la política china será más consensuada y democrática, con nuevos equilibrios y contrapesos que cambiarán los aspectos más negativos del nacionalismo y reducirán el apetito de aventurismo en el exterior. A quienes ven un futuro pacífico de China, una potencia ascendente envuelta (y limitada) por una red global de interdependencia económica, se les muestra el fracaso de análogas interpretaciones voluntaristas del pasado. Hace un siglo, dos visiones populares se contrapusieron: para unos, la llegada del comercio internacional pronto haría de la guerra un instrumento obsoleto; para otros, el país destinado a jugar un papel de liderazgo a favor de la paz en el mundo era Alemania»²⁰.

Como advierte Robert Kaplan, de aquí a 2030 pueden cambiar muchas cosas: «China puede colapsar y pasar por serias dificultades socioeconómicas y políticas. Puede volverse más nacionalista. Tal vez hemos dado por segura la estabilidad de Asia durante demasiado tiempo. Durante demasiados decenios hemos mirado a Asia a través, solo, de Bloomberg, Fortune y Forbes. Es adonde todos los periodistas de empresa acuden, igual que los periodistas de defensa viven pendientes de Oriente Medio. No lo creo en absoluto. Veo señales de creciente inestabilidad en toda Asia y se pueden señalar los focos punto por punto»²¹.

Entre esos focos señalaba las dificultades para que China siga creciendo como lo ha hecho en los dos decenios anteriores con una demanda decreciente de sus exportaciones en Europa y los EE.UU. «No está claro que esta dinastía china pueda hacer la segunda y tercera serie de reformas globales que necesita y mantener el mismo poder que ha tenido hasta ahora», añadía. «Y si pierde poder, si se produce una crisis política grave, podemos encontrarnos con inestabilidad en Mongolia Interior, en la zona Uighur turca, en la provincia de Xinjiang y en el Tibet. Los militares –el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea– podrían empezar a actuar con más autonomía, distanciándose del control de los dirigentes civiles, con resultados que conducirían a más inestabilidad, a más incidentes en los mares del sur y del este de China. Sin hablar de Japón y de Vietnam».

²⁰ «The rise of the rest; decline of the West?». Global Trends 2030 Alternativa Worlds. <http://xurl.es/8nt4v>.

²¹ «Robert D. Kaplan on the rise of Asia (Agenda)». Strator Global Intelligence. 14 de diciembre de 2012: <http://xurl.es/r8vn9>. Véase también su último libro *The Revenge of Gdeography. What map tells us about coming conflicts...* (Random House 2012).

Panorama estratégico 2013

Es esta la decimosexta edición del Panorama Estratégico –la tercera que tengo el honor de coordinar–, por primera vez en diez años bajo la responsabilidad exclusiva del Instituto de Estudios Estratégicos (IEEE), dependiente del Ministerio de Defensa, y la supervisión de su director, el general Miguel A. Ballesteros.

En cada edición hemos procurado ajustarnos a los tres objetivos que, ya en el primer número (1996-1997), propuso el teniente general Javier Pardo de Santallana, coordinador del mismo: análisis de la actualidad; prospectiva exenta de futurología; y referencias útiles para comprender mejor y responder con eficacia a los acontecimientos más relevantes.

Gobernar en 2013 exige, por encima de todo, conocer, dominar y gestionar bien la información digital. Desde 2000 el número de internautas ha pasado de 360 millones a más de 2000 millones y se calcula que en 2030 Internet podría representar más del 20 por ciento del PIB mundial. La guerra y la democracia, la libertad y la represión, el terrorismo y el contraterrorismo, la educación y la movilización de los ciudadanos, la seguridad y las amenazas contra ella pasan cada vez más por las redes, de modo que no hay alternativa: hay que adaptarse. Este cambio se refleja en la multiplicación exponencial de fuentes de información que, para la elaboración del Panorama, se obtienen en la red.

Lo que no ha cambiado es el método básico de trabajo. Con más o menos énfasis en cada número se ha intentado, a partir de los hechos internacionales más importantes de los últimos doce meses, observar la continuidad y el cambio en el ámbito de la seguridad y de la política internacional, analizar el rumbo de las tendencias dominantes a corto y medio plazo, y extraer algunas de sus principales consecuencias para España y sus principales aliados.

La experiencia demuestra que el grado de acierto en la anticipación de crisis es inversamente proporcional a la precisión. El problema, como sabe muy bien cualquier dirigente, es que la prospectiva, si es acertada, es tanto más útil cuanto más precisa sea.

Importa, sin duda, saber que, a comienzos de 2013, el régimen de Assad en Siria tenía pocas probabilidades de sobrevivir, pero mucho menos que conocer el plazo aproximado de supervivencia y las condiciones de su final. Ante estas dificultades, rutinarias en cualquier gabinete de análisis y prospectiva, lo más práctico es tener claras las acciones que facilitan un resultado u otro, los medios para llevarlas a cabo cuando corresponda, y las consecuencias de cada opción para poder evitar las más negativas y elegir las más positivas.

El éxito de Nate Silver en sus previsiones de las presidenciales estadounidenses en 2008 y en 2012, que tantos expertos dieron por muy ajust-

tadas hasta el 6 de noviembre, es un buen ejemplo para distinguir los límites de la prospectiva y la forma de reducir riesgos. No hay bola de cristal, solo trabajo riguroso, agregación y desagregación de datos, reflexión sistematizada, metodología o modelos de análisis adecuados, variables relevantes e irrelevantes y, sobre todo, mentes escépticas y bien informadas, capaces de separar el grano de la paja en el torrente de información que, con la revolución de las comunicaciones y la globalización, nos inunda cada día.

¿Por qué fueron incapaces de prever la última crisis económica?, preguntó la reina Isabel II hace tres años a los economistas de la London School of Economics. Unos hablaron de la falta de modelos para predecir los comportamientos que condujeron al desastre. Otros contestaron que, quizás, se dejaron llevar por dogmas ideológicos como el de la supuesta perfección del mercado libre de todo control. Hubo quien denunció miedo a ir contra el sistema por haberse convertido en rehenes del poder de turno, en otras palabras, por haberse dejado corromper.

«Creo que nuestro fracaso colectivo se explica mejor por tres factores: la especialización, la dificultad objetiva de prever en un mundo en transformación acelerada y el distanciamiento de buena parte de la profesión del mundo real», señala el profesor Raghuraj G. Rajan, de la Universidad de Chicago, que ya en 2005 advirtió del peligro de una grave crisis económica en los EE.UU. con datos fiables sin que nadie le escuchara²².

Su opinión se basa, en buena medida, en el estudio del psicólogo Philip Tetlock, de Berkeley, quien durante más de veinte años (1980-2003) sometió a 284 analistas (diplomáticos, académicos, agentes de servicios secretos, economistas, políticos, militares...) a un test prolongado sobre sus previsiones. Cada experto debía calcular la probabilidad de un futuro u otro en áreas de su especialidad y en otras.

Estas eran algunas de las preguntas utilizadas para la prueba: ¿Será violento o caótico el final del apartheid en Sudáfrica? ¿Gorbachov perderá el poder en un golpe? ¿Irán los EE.UU. a la guerra en el golfo Pérsico? ¿Se desintegrará Canadá?... Al final del estudio, los expertos habían realizado 82.361 previsiones. La prueba incluía también cuestiones sobre la forma de llegar a sus conclusiones, sus reacciones cuando sus cálculos resultaban fallidos, cómo evaluaban nueva información contraria a sus opiniones y su valoración de las posibilidades de que otras teorías y predicciones rivales fueran correctas.

La mayor parte de las cuestiones incluían tres futuros diferentes –continuidad o mantenimiento del *statu quo*, pérdida (por represión política o

²² «Why did economists not spot the crisis?». Fault Lines Official Blog. <http://forums.chicagobooth.edu/faultlines?entry=30>.

por recesión económica) o aumento (de libertad política, de prosperidad, de PIB...)– y, con los resultados, llegó a dos conclusiones frustrantes:

1. En cuanto a probabilidades de un futuro u otro, los expertos no lo hicieron mejor que si hubieran asignado a ciegas un tercio (33%) a cada una de las opciones. Los seres humanos que se pasan la vida estudiando el estado del mundo son «peores *forecasters* que monos jugando a los dados».
2. Los especialistas no son mucho más fiables que los no especialistas en la previsión de lo que va a suceder en la región que estudian. «Se llega a un punto de rentabilidad marginal decreciente en las previsiones en relación con el conocimiento», añade²³.

Panorama Estratégico huye de la futurología y procura establecer las pautas o tendencias de cada conflicto analizado a partir del pasado y del presente ya conocidos.

Si, como decía Winston Churchill, la mejor forma de conocer el futuro es conocer bien la historia, todo esfuerzo de prospectiva debe partir de los antecedentes (históricos, políticos, económicos, militares, sociales, culturales...). Así lo han hecho los cinco autores que han participado en la edición de este año: cuatro civiles (un diplomático, un economista y dos internacionalistas) y un militar.

Cada año, para la elaboración del texto, se eligen los procesos que, en opinión de los responsables del IEEE, teniendo en cuenta sus intereses y prioridades de cada año, más importan para el futuro inmediato de la seguridad internacional y española.

Para 2013 los temas elegidos han sido los desafíos de la política exterior y de seguridad de los EE.UU. en el primer año del segundo mandato de Obama; los desafíos que representan para Oriente Medio y el resto del mundo la guerra civil en Siria, el programa nuclear de Irán, el conflicto palestino-israelí y la desestabilización de otros países de la región, Egipto especialmente, en el tercer año del despertar árabe; las tensiones que amenazan con desvertebrar la región del Sahel; las disputas de soberanía entre China, desde noviembre con nuevo equipo dirigente, y sus principales vecinos asiáticos; y las respuestas europea, española e internacional a la crisis económica y financiera, ya en su sexto año.

Aunque cada autor ha gozado de absoluta libertad, es sorprendente la cantidad de interconexiones existentes en los contenidos y la fluidez con que se pasa de un capítulo a otro. Subrayaría, igualmente, que, por su

²³ Menand, Louis. «Everybody's An Expert. Putting predictions to the test». The New Yorker. 5 de diciembre de 2005. http://www.newyorker.com/archive/2005/12/05/051205crbo_books1. El artículo de Menand es una crítica enriquecedora del libro del profesor Philip Tetlock, *Expert Political Judgment: How Good Is It? How Can We Know?*, publicado por Princeton en 2005.

enfoque global y la profundidad del análisis, el capítulo sobre los EE.UU. en la edición de este año es, de hecho, una especie de gran árbol en el que se insertan perfectamente las demás partes de la obra.

El segundo mandato de Obama

En su análisis de la política exterior de los EE.UU. bajo la presidencia de Barack Obama, el embajador Javier Rupérez destaca la profunda brecha entre la potencia amable, multilateral, dialogante, pacifista y constructiva que proclamó impulsar en 2008 y la realidad de su primer mandato en la Casa Blanca. «Lo paradójico [...] es que ha acabado por parecerse bastante a la predicada y practicada por George W Bush» escribe. «Que es tanto como decir a la predicada y practicada por el *establishment* internacional americano en prosecución de los percibidos como intereses nacionales desde tiempos casi inmemoriales».

Para demostrarlo, Rupérez contrasta las principales decisiones de Obama en política exterior y de seguridad entre 2008 y 2009 con los principios, valores y objetivos recogidos en tres discursos pronunciados en los primeros meses de su presidencia y en la Estrategia de Seguridad Nacional dada a conocer en mayo de 2010.

El 5 de abril de 2009, en Praga, identifica, con la mirada puesta en Afganistán, a la NATO como la *alianza indispensable* y se compromete a luchar activamente «contra la proliferación nuclear en un contexto multilateral» con todos los medios a su alcance.

«Los acuerdos bilaterales con Rusia han ofrecido algún fruto [...], pero el intento más general de embarcar a la comunidad internacional en una acción coordinada para acabar con la anomalía de Corea del Norte e impedir que Irán llegue a consagrar la suya ha dado resultados inciertos», señala. Obama inicia su segundo mandato con «la desnuclearización relegada a la segunda línea de sus preocupaciones prioritarias, mientras subsisten y se acrecientan las preocupaciones por el futuro de Corea del Norte e Irán».

«Ni los norcoreanos ni los *mullahs* iraníes han querido aceptar la mano tendida [...] Ambos casos subsisten como potenciales focos de conflagración y conflicto, y es previsible que en su torno se tejan o destejan no pocas de las preocupaciones americanas y de la comunidad internacional en los próximos años. Son tanto causa como efecto de las limitaciones de la bienintencionada multilateralidad».

El 4 de junio del mismo año, en El Cairo, se deshace en señales de buena voluntad, califica de error la invasión de Irak sin consenso internacional y, en un tono que los observadores críticos calificaron de servil, defiende una relaciones nuevas con sus aliados musulmanes, basadas en los

derechos humanos universales, la paz y la no proliferación nuclear, que nunca se materializaron en medidas concretas.

El 10 de diciembre, en su aceptación del Nobel de la Paz, cuando apenas llevaba 10 meses en la Casa Blanca, presenta «el catálogo más completo, en su extensión, contradicciones, matices y dilemas, de lo que a la postre pudiera considerarse la doctrina Obama, el *obamismo*», un gran discurso, recibido con casi idéntico entusiasmo por las izquierdas y por las derechas estadounidenses y mundiales.

Los perfiles del llamado *obamismo*, nunca bien definido, se recogen en la Estrategia de Seguridad Nacional. En ella se reitera el compromiso de mantener la superioridad militar, pero con un mayor y mejor reparto de las responsabilidades globales. Se hacen votos por las antiguas alianzas y, acto seguido, se defiende la conveniencia de «construir nuevos y más profundos partenariados».

¿En qué medida se han cumplido esos objetivos generales? Para responder a esta pregunta, Rupérez distingue las respuestas dadas en los últimos años y los retos más urgentes en:

- los principales conflictos pendientes (Af-Pak, Irak, Israel-Palestina, el norte de África, las llamadas primaveras árabes, la lucha contra el terrorismo, Mali y Bengazi),
- las relaciones de cooperación y de confrontación con China y Rusia,
- los vínculos con lo que denomina zonas traseras (Europa, América Latina y África) y, finalmente,
- en las complicadas relaciones hispano-estadounidenses.

En la retirada de Irak, su promesa mejor cumplida, Obama aplicó, casi al pie de la letra, la hoja de ruta de Bush, dejando tras de sí «un país dividido gravemente por querellas sectarias, escenarios de otras batallas por la hegemonía regional y religiosa», donde es fácil distinguir «antiguos insurgentes, elementos de Al Qaeda y bandas contrapuestas de chiitas y suníes: un cóctel literalmente explosivo».

Ante unos mandos militares y civiles divididos sobre la respuesta más eficaz, en Afganistán, el conflicto bélico en el que más tiempo han estado involucradas las fuerzas armadas de los EE.UU., Obama ha optado por una estrategia contraterrorista y una retirada gradual de las tropas de combate hasta finales de 2014, pero, según Rupérez, «ni él ni su administración quieren que esa retirada suponga la desaparición de la presencia militar americana del territorio» por temor de que «el contagio talibán vuelva a hacerse con el poder y con él surja de nuevo la hidra terrorista bajo las siglas de Al Qaeda o similares».

Tras enumerar los graves desencuentros entre los EE.UU. y Pakistán, concluye que «el entramado de intereses es tan grande [...] que ninguno de los dos puede prescindir del otro en momentos tan críticos e histo-

rias tan graves como la de la lucha contra el terrorismo (cada día más dependiente del uso de drones) y la posibilidad de un futuro estable en la región».

Frente a Irán, enumera las principales interrogantes sin resolver sobre las supuestas *líneas rojas* estadounidenses e israelíes y las consecuencias de cualquier opción que, finalmente, se adopte. ¿Estarían los EE.UU. y el resto del mundo dispuestos a convivir con un Irán declaradamente nuclear?, se pregunta. «La bomba iraní acentuaría peligrosamente las tensiones en la región y provocaría una carrera armamentística ente los que en la zona se disputan la primacía: Egipto, Turquía, Arabia Saudí», responde. «Por no hablar de los riesgos evidentes [...] para el Estado de Israel».

En el conflicto palestino-israelí, reconoce en los EE.UU. al único actor capaz de «forzar a los dinamiteros a aplazar sus rencillas y lograr que se sienten de nuevo a una mesa para dirimir sus diferencias», pero, teniendo en cuenta los antecedentes, deja abiertas todas las opciones.

Respecto a las «primaveras árabes», Rupérez describe la neutralidad inicial de la Administración Obama ante las protestas en Irán de 2009, su apuesta por el cambio a partir de diciembre de 2010 y la intervención posterior en Libia, «decisiva, pero acorde al obamismo: aventuras exteriores las justas, lo más breves posible, con el menor coste imaginable y siguiendo la línea que marquen las demás». Al autor ese modelo de intervención, presentada por la propaganda de Obama como un éxito, no le parece que facilite una mejor comprensión de los intereses estadounidenses.

En Siria, a primeros de diciembre de 2012, fecha de entrega de su informe, Rupérez no veía, como casi nadie, posibilidades serias de intervención armada directa exterior, pero –añadía– «la sensibilidad occidental por la situación humanitaria podría eventualmente desembocar en alguna medida próxima a la que en el caso de Libia permitió el derrocamiento final de Gadaffi». La presencia creciente de yihadistas radicales en Siria y la islamización de los regímenes surgidos de las urnas en el norte de África imponen una cautela añadida, plantean un problema delicado a la diplomacia estadounidense (y europea) en la región y garantizan un futuro incierto, de confusión y peligro.

«Harán falta dotes de flexibilidad y firmeza en dosis que solo el inquilino de la Casa Blanca podrá medir adecuadamente», advierte. «Pero los tiempos de la Universidad de El Cairo pertenecen a un pasado que a lo mejor nunca fue y que, desde luego, ya nunca será».

La evolución de los cambios en los países citados, la incertidumbre sobre el futuro de los países donde apenas se han iniciado –Jordania, Marruecos, Argelia, Arabia Saudí, Kuwait...– y la expansión de Al Qaeda en el

Sahel obligarán a Obama y sus asesores a dedicar una parte significativa de su tiempo y de sus recursos en su segundo mandato al llamado arco de la crisis, por mucho que deseen concentrarse en los viejos y nuevos focos de tensión en la región de Asia-Pacífico.

Incidentes como el asalto del 11 de septiembre al consulado estadounidense en Bengazi, Libia, en el que perdieron la vida varios agentes estadounidenses y el embajador Christopher Stevens, no se evitarán negando la existencia de células yihadistas en la región reforzadas con las armas desviadas de la guerra de Libia y con el dinero obtenido de los secuestros. Por su proximidad a las costas españolas, es y seguirá siendo, con la actividad de los islamistas radicales en territorio nacional, una de las preocupaciones prioritarias de los responsables de la seguridad de España.

China, reconoce el embajador, se ha convertido en el principal competidor estratégico de los EE.UU., pero sin dejar de ser, a la vez, un socio muy importante con el que están obligados a mantener intensas relaciones de cooperación. «El reto para la hegemonía (de los EE.UU.) está en China, pero las escuelas de pensamiento no se ponen de acuerdo sobre plazos, alcances y riesgos», añade. «Tampoco sobre la dimensión de la apuesta». La consecuencia de todo ello es una gran ambigüedad tanto en las formas como en el contenido de la que, se supone, es ya la relación de fuerzas más decisiva en la sociedad internacional por una o dos generaciones.

En su mirada a España, al final del capítulo, Rupérez, con importantes responsabilidades en el equipo de política exterior de Aznar, lamenta que su sucesor truncara la relación privilegiada establecida entre 2000 y 2004 con los EE.UU., pero considera que, tras el nuevo compromiso sobre Rota y a pesar de la grave crisis económica, se pueda restablecer en el segundo mandato de Obama. «Para ello es conveniente desarrollar una política de proximidad en la que se puede reforzar notablemente la multiplicidad de intereses españoles», concluye. «Los estadounidenses son buenos jugadores en el tablero de los favores mutuos e intereses recíprocos. ¿Lo sabrán ser también los españoles?».

Oriente Medio, pivote estratégico mundial

Analizar el presente y el futuro inmediato de una región tan compleja y conflictiva como lo que, en su introducción, el teniente coronel y analista principal del IEEE Francisco José Berenguer Hernández presenta como *Oriente Medio* es todo un desafío. Destaco la terminología porque, desde España tradicionalmente distinguimos entre Cercano Oriente u Oriente Próximo (Israel, Jordania, Siria, Líbano y Egipto) y Oriente Medio (el resto de la región), mientras que, para los estadounidenses, Oriente Medio normalmente abarca desde el norte de África hasta Irán.

Respondiendo fielmente a los acontecimientos del último año en la región, Berenguer se detiene, sobre todo, en el conflicto palestino-israelí, en la amenaza de ataque israelí a Irán si este país no frena o renuncia al enriquecimiento de uranio, en la guerra civil y, cada día más, sectaria de Siria, y en la tormentosa construcción de un nuevo régimen en Egipto.

Los conflictos abiertos en los últimos dos años en Oriente Próximo y Medio, advierte, «hacen pensar en la cuestión palestina más como instrumento [...] que como eje vertebrador de la conflictividad regional». De ahí que muchos observadores hayan visto en el enfrentamiento de finales de 2012 en Gaza un medio de recuperar la atención internacional por parte de los palestinos y de probar las nuevas capacidades (en cohetes de mayor alcance los palestinos, en defensa antimisiles los israelíes) y en el uso de las redes sociales, Twitter sobre todo, para la gestión de crisis.

«El alto el fuego alcanzado el 20 de noviembre deja sobre el tapete regional algunos indicios que, probablemente, van a hacerse aún más evidentes a lo largo de 2013», afirma Berenguer. Destaca entre ellos la posibilidad de entendimiento entre Israel y el islam político que ha accedido al poder por las urnas en Egipto y en otros países árabes, y el reequilibrio de fuerzas dentro del movimiento palestino a favor de un Hamas más moderado si logra controlar la Yihad Islámica Palestina.

Sobre el nuevo sistema antimisiles israelí, Iron Dome, reconoce que «ha salvado numerosas vidas [...] al contribuir decisivamente a evitar la invasión terrestre de Gaza y permitir el alto el fuego tras pocos días de bombardeos». Esta nueva capacidad, añade, puede proporcionar a Israel un mayor margen de maniobra frente a la amenaza nuclear iraní.

Tras describir la guerra civil siria como «el capítulo más desafortunado» hasta hoy de las mal llamadas «primaveras árabes», señala algunos de los factores que la distinguen de todas las demás: la influencia de Irán; el riesgo de desestabilización de vecinos tan importantes como Líbano, Israel, Irak, Turquía y Jordania; el pulso entre suníes y chiíes; el factor kurdo; y los divergentes intereses de las grandes potencias en la resolución del conflicto.

En las acciones militares rebeldes de finales de 2012 veía un interés creciente por cortar la principal carretera entre Aleppo y Damasco, y, sobre todo, controlar las fronteras con Turquía para facilitar el apoyo de este país y, con los meses, establecer una zona más o menos segura y libre del Ejército sirio donde poder instalar un gobierno provisional.

La salida política que casi todos los observadores consideran necesaria será tanto más fácil, advierte Berenguer, cuando más se acerquen «a un estado de tablas en lo militar», como sucedería si el régimen pierde su impunidad en el uso de cazas y helicópteros. El mayor peligro es, sin duda, que, en su frustración, el régimen recurra a las armas químicas.

En cuanto al apoyo exterior, el principal obstáculo ha sido desde el principio de la guerra la desunión de las fuerzas de la oposición, los excesos cometidos por algunos de sus miembros y la presencia en su interior de unidades yihadistas próximas a Al Qaeda.

«De hecho la participación de yihadistas foráneos está alcanzando un nivel tal que, aunque no haya un Estado directamente implicado [...], los propios rebeldes temen que el protagonismo de la lucha y, lo que es peor, de la posguerra lo acaparen ellos, en una reedición de lo sucedido en el vecino Irak», advierte. Algunos hablan ya del «secuestro de la revolución» por los yihadistas y su influencia creciente se demuestra en el aumento de atentados con coche bomba.

Berenguer no divisaba, a finales de 2012, una intervención militar exterior, pero sí veía en el despliegue en Turquía de baterías adicionales de misiles Patriot un posible primer paso hacia «la creación de pasillos y áreas seguras para los refugiados en territorio sirio».

La primera reflexión sobre el nuevo Egipto presidido por Mohamed Mursi, dirigente de los Hermanos Musulmanes, es que «no parece peligrar en modo alguno el estatus de lo tan difícilmente alcanzado en los ya lejanos Acuerdos de Camp David en 1979». En segundo lugar, con su iniciativa sobre Siria, la revisión de relaciones con Irán y la mediación exitosa entre las facciones palestinas y entre Israel y Hamas con ayuda de los EE.UU., el nuevo régimen «quiere encontrar el papel que, en su opinión, le corresponde en la región».

El autor deja abierta la posibilidad de que, con su polémico decreto del 22 de noviembre, asumiendo poderes absolutos, Mursi simplemente buscara un atajo para salvar y acelerar las reformas, aprobar la nueva Constitución y consolidar la gobernabilidad del país. Los resultados del referéndum constitucional de diciembre y las elecciones generales, previstas para 2013, demostrarán hasta qué punto los Hermanos Musulmanes creen en un sistema plural, de libertades.

Concluye Berenguer su capítulo con una puesta al día de la amenaza nuclear iraní. Las reticencias estadounidenses y los nuevos datos conocidos sobre las instalaciones en litigio parecen alejar el momento de un ataque, mientras que la percepción de que el programa está a punto de cruzar la línea de no retorno en su nivel de enriquecimiento para fines militares lo acercan.

Como la opción ideal, el autor señala las negociaciones apuntadas –y luego desmentidas– entre EE.UU. e Irán en vísperas de las presidenciales estadounidenses. Sin un diálogo constructivo, considera muy difícil poder evitar un ataque militar. Ataque que, para ser realmente eficaz, Berenguer cree que tendría que incluir «la utilización de los misiles Jericó 3 dotados de pequeñas cabezas nucleares tácticas», por lo que esta opción no debe darse por imposible en modo alguno.

La crisis del Sahel: impacto estratégico

Tanto Berenguer como el catedrático de Relaciones Internacionales Rafael Calduch, en su capítulo sobre el Sahel, destacan tres riesgos principales para España en los cambios en el Oriente Próximo y Medio, en el norte de África y en la zona del Sahel: una creciente presión migratoria por el impacto político y humanitario de nuevos estados fallidos, más terrorismo por la ocupación de los espacios vacíos resultantes por fuerzas yihadistas próximas a Al Qaeda y el aumento de la vulnerabilidad de los suministros energéticos procedentes de la región.

A partir de un análisis de la estructura y de los conflictos que han asolado la región en los últimos años, el profesor Calduch muestra un Sahel sumido en «un profundo proceso de desvertebración y conflictividad política que se suma a las tradicionales condiciones de subdesarrollo y fragmentación cultural para dar como resultado una zona de alto riesgo desde la que se proyectan serias amenazas tanto a los países del Norte de África como a los del África Occidental».

Por la posición geoestratégica que ocupa, España se ve afectada, añade, en un doble nivel: la inestabilidad que provoca en Marruecos, Argelia, Libia y el Sáhara Occidental aumenta la presión sobre la frontera sur española y obliga a definir «una política reactiva que solo puede articularse a través de una variable combinación de medidas cooperativas, de inteligencia y disuasorias, cuya finalidad no puede ser otra que la de contribuir a estabilizar las condiciones internas de los países vecinos y, al mismo tiempo, garantizar la seguridad de los ciudadanos españoles que residen en ellos junto con nuestros intereses territoriales, políticos y económicos ante los supuestos de una amenaza o actuación directa contra ellos».

La crisis del Sahel, por otro lado, está abriendo espacios favorables a la migración ilegal, el narcotráfico, la piratería y el terrorismo yihadista que obligan a España, por ser frontera directa, a movilizar todos los recursos necesarios para reducir los riesgos que esos procesos suponen para su seguridad.

«El Sahel, –advierte–, se está convirtiendo en la nueva zona de irradiación internacional del terrorismo yihadista en esta segunda década del siglo XXI como Afganistán lo fue durante la década de los 90. Como en el caso afgano, los terroristas están asociados a la red de al Qaeda y siguen una estrategia de arraigo e internacionalización similar a la que se realizó en la etapa precedente, solo que ahora el centro estratégico e ideológico se sitúa en países próximos a las fronteras españolas». La mejor prueba de ello son los recurrentes secuestros de ciudadanos extranjeros en la región.

¿Cómo se ha llegado a este punto? Como explica Calduch, no hay una causa simple con un origen fácil de fijar en el tiempo. Las causas son múltiples.

Unas –conflictividad cultural, diversidad étnica y religiosa, inestabilidad política y pobreza económica– tienen raíces seculares. Otras, como la colonización y el proceso descolonizador, dejaron atrás estados muy frágiles, controlados por clanes vinculados a los grupos étnicos dominantes.

Las condiciones climáticas, los recursos minerales estratégicos y su condición, salvo Senegal y Mauritania, de países sin salida al mar, convierten a los países del Sahel estudiados en este capítulo (seis de los nueve que forman la región) en «economías territorialmente dependientes de los vecinos del Norte o de las costas del África Occidental para canalizar sus exportaciones».

Las condiciones demográficas y socioeconómicas, las tradiciones culturales y la diversidad lingüística y religiosa alimentan el desarraigo territorial, las actividades ilícitas, una conflictividad con frecuencia violenta y estados, si no inviábiles, desde luego tremendamente frágiles.

Las respuestas, según el autor, deben tener en cuenta la distinta naturaleza de cada conflicto: regional, económica y política en Sudán-Chad, intereses económicos circunstanciales asociados a las actividades ilegales en el norte de Mali y el conglomerado sin jerarquía y cohesión de los grupos delictivos, terroristas y yihadistas que se disputan el tráfico de ilícitos por la región.

Los conflictos más recientes y más violentos (Argelia, Libia, Costa de Marfil, Nigeria, Sudán, Mali y Chad) se retroalimentan –el yihadismo saheliano no se puede entender sin la guerra civil argelina y la desestabilización de Mali en el último año, sin la guerra civil libia– y agravan, igual que el auge de la actividad terrorista, el impacto de la sequía, de la crisis alimentaria y del número de desplazados.

Calduch resume la proyección estratégica del conflicto de Mali en la región en cuatro grandes factores de riesgo:

- la internacionalización de los conflictos
- los asentamientos masivos de población saheliana en otros países
- la expansión internacional de la criminalidad organizada
- el arraigo de nuevas redes del terrorismo yihadista.

«A falta de unas autoridades mínimamente legitimadas y con una capacidad efectiva de ejercer el control sobre las Fuerzas Armadas, una intervención militar internacional resulta en la práctica inviable, ya que podría convertirse fácilmente en rehén de los enfrentamientos político-militares entre las diversas facciones gubernamentales y, además, vería sensiblemente mermada su capacidad operativa frente a los grupos rebeldes y terroristas», escribe Calduch.

Tras un exhaustivo repaso de los grupos yihadistas, su origen, evolución y fuerza aproximada, concluye que «los enfrentamientos con las tropas

mauritanas, argelinas y malienses, y el número creciente de ciudadanos extranjeros secuestrados han convertido a los países de la región saheliana en el nuevo bastión de internacionalización de Al Qaeda».

Las crisis en los mares de China

Tensión creciente en los mares de China oriental y meridional, bipolarización, rearme y debilidad de las organizaciones regionales de seguridad. Estas son, según el profesor Xulio Ríos, director del Observatorio de la Política de China y del Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional, las cuatro características que mejor definen la situación actual y previsible a corto y medio plazo en la región de Asia-Pacífico.

¿Qué efecto tendrá en esas tendencias el cambio en la dirección del partido comunista y del Gobierno del país anunciado en noviembre de 2012? «Algunos observadores especulan con una hipotética inclinación de Xi Jinping a favor de una actitud más enérgica en relación con estos contendiosos», apunta Ríos. Sin embargo, en una gira por varios países de la región a finales de 2011, Xi «destacó su voluntad de apaciguamiento y la insistencia en la línea tradicional de la diplomacia china de priorizar el aumento de los vínculos económicos y comerciales como mejor antídoto para aflojar las desavenencias».

En esa encrucijada sitúa Ríos el pulso por el control de la franja marítima de la China continental y sus cercanías, por donde circula más de la tercera parte del comercio mundial. En esas aguas se encuentra el 30% de las actuales reservas de petróleo de China y las cuartas reservas mundiales conocidas, según documentos oficiales de Pekín citados por el autor, y 24.000 millones de metros cúbicos de gas, según un estudio del US Geological Survey.

Sumando a ello el vacío estratégico de la posguerra fría y las previsiones de crecimiento de la región a medio y largo plazo, las disputas por el control de las islas Natuna, Parcel, Diaoyu o Senkaku y Spratley –especialmente las dos últimas– garantizan años de inestabilidad en la zona y exigen la colaboración de toda la comunidad internacional para evitar escaladas incontrolables.

«Las ambiciones que suscita la presencia de abundantes recursos energéticos pueden provocar en cualquier momento un grave conflicto de serias consecuencias desestabilizadoras en todo el Sudeste Asiático», advierte Ríos.

Tras analizar los antecedentes históricos, muy diferentes, de cada una de esas disputas y las diversas respuestas que los distintos actores implicados están dando a cada una, resume en tres los objetivos oficiales de China:

1. Reivindicación de la plena soberanía recurriendo a la historia y a la legalidad.
2. Rechazo de la internacionalización de los contenciosos.
3. Asegurarse el control económico de facto primero, dejando para más adelante la solución de las diferencias sobre soberanía.

«Quiere eso decir que, en primer lugar, China rechaza toda tentativa de mediación internacional», añade. «En ningún caso aceptaría someter estos pleitos a la Corte Internacional de Justicia o el establecimiento de un Alto Comisionado que pudiera gestionar de forma técnica e imparcial la explotación de los recursos de la zona. Por otra parte, Pekín rechaza frontalmente cualquier propuesta de soberanía compartida con aquellos países que sostienen reclamaciones en estos territorios».

Como principal factor moderador de las tensiones, cita la importancia de las relaciones económicas y comerciales, especialmente entre China y Japón. Como variable más peligrosa, destaca «el nacionalismo cada día más epidémico», que «no solamente parece ser el instrumento elegido para vertebrar la unificación plena de China y obviar las diferencias políticas, económicas, sociales o ideológicas que separan a las diferentes Chinas, sino también para asegurar la perpetuación en el poder del PCCh».

Si, como señala, «pocos confían en que la aparente solidez del edificio político maoísta [...] pueda resistir las continuas incrustaciones capitalistas adosadas en los últimos años con la política de reforma y apertura (*gaige* y *kaifang*) de Deng Xiaoping», ¿serán capaces sus sucesores de controlar ese nacionalismo sin mayores quiebras externas e internas?

«La presión social, en China muy significativa a favor de cierta ejemplaridad, supone una tentación permanente para ganarse un aplauso que se resiste por otras vías en un entorno caracterizado por un descontento al alza que tiene su origen en asuntos de compleja resolución como las desigualdades sociales, el desastre ambiental o la persistencia crónica de la corrupción y los abusos de poder», añade.

La militarización creciente tanto de China como de sus vecinos (en el último decenio los gastos en defensa de Asia se han duplicado) indica que todos quieren estar preparados para lo peor. De momento, nos encontramos, según Ríos, ante «una estrategia de tampón y de ofensiva indirecta que, no obstante, presenta como debilidad los problemas de coordinación» entre las cinco agencias chinas que intervienen en las operaciones de acoso, represalia o respuesta a provocaciones de otros en los distintos contenciosos. Otro componente de la ofensiva china pasa por el despliegue de sus pescadores, con amplios programas de apoyo en las provincias costeras chinas que incitan a las flotas a modernizarse y a pescar cada vez más lejos.

La defensa firme de sus intereses marítimos influye en la militarización del país, pero la política de defensa china persigue –advierte Ríos– otros

tres objetivos esenciales: el mantenimiento de la seguridad de sus fronteras, la reconstitución de su perímetro nacional (léase reunificación con Taiwán); y la lucha contra el separatismo y el terrorismo, en particular en Xinjiang y en Tibet.

Aunque inevitable para tranquilizar a sus aliados y por sus propios intereses de superpotencia global, la respuesta estadounidense, con el despliegue previsto de seis de sus portaaviones y del 60% de su flota en Asia-Pacífico, refuerza el sentimiento de *cercos* dentro de China y, sin duda «contribuirá a alimentar la confrontación estratégica entre China y EE.UU. en el sudeste de Asia, involucrando en ella a todos y cada uno de los países afectados por las tensiones marítimo-territoriales con el gigante asiático».

Importa poco si los EE.UU. y China se consideran adversarios, competidores o enemigos. Lo que de verdad cuenta, concluye Ríos, es que «dos siglos después de aquel Gran Juego que enfrentó a los imperios ruso y británico por el control de Asia Central, una nueva región del planeta parece camino de oponer a las dos primeras potencias mundiales, esta vez China y Estados Unidos, con un objetivo: el dominio de Asia-Pacífico, nuevo epicentro de la economía global».

La desconfianza creciente de los vecinos de China desde que esta redefinió su concepto de *interés vital* en 2009, intensificada por las numerosas manifestaciones de fuerza desde entonces, es proporcional a la demanda de una estrategia de equilibrio más favorable, con implicación directa del único país que puede facilitar ese contrapeso, los EE.UU., lo que sugiere, en palabras del autor, «una bipolarización creciente de los intereses estratégicos en Asia».

De esta manera, «más de 35 años después de la derrota de los EE.UU. en Vietnam, Washington se ha puesto de nuevo en marcha alentando una doble estrategia que tiene en cuenta tanto las oportunidades de negocio [...] como el reforzamiento de sus alianzas con el grupo de países de la ASEAN», organización que «puede convertirse así en rehén –y víctima– de la rivalidad sino-estadounidense».

El dilema para la sociedad internacional lo resume Ríos en los siguientes términos: «Sin la anuencia de China toda hipotética solución en estos litigios estará condenada al fracaso y, al mismo tiempo [...], el auge imparable de China hace cada vez más difícil [...] un acuerdo que satisfaga equilibradamente los intereses de todas las partes involucradas».

El sexto año de la crisis

Las previsiones económicas para 2013 del Consejo alemán de Expertos Económicos y del FMI a finales de 2012 indicaban que la zona euro quedaría descolgada de la economía mundial y que esta experimentaría una desaceleración en 2012 y una leve recuperación en los doce meses siguientes.

Ninguna amenaza previsible a corto o medio plazo es comparable a la que representaría, para Europa y, particularmente, para España la ruptura del euro o, como mal menor, la salida de la eurozona de alguno de sus miembros. En la primera de las hipótesis, según el catedrático de economía aplicada y vicepresidente del IEEE, Juan E. Iranzo, autor del informe sobre la crisis en este Panorama, la resucitada peseta «se devaluaría inicialmente entre un 40 y un 60 por ciento», y la deuda total externa española –un 310% del PIB a finales de 2012– «se incrementaría en la misma proporción que se produjera la devaluación».

Para evitar escenarios tan catastrofistas, Iranzo considera imprescindible restablecer la estabilidad macroeconómica, recuperar competitividad mejorando la productividad e impulsar el desarrollo tecnológico.

La anunciada caída del PIB en la eurozona en 2012 y 2013 por los principales centros de análisis, el impacto del llamado *fiscal cliff* (precipicio fiscal) estadounidense aunque, como parecía probable al cierre de este Panorama, se llegase a un acuerdo, y la desaceleración anticipada de la economía mundial complican la salida de la crisis de la Europa meridional y, a la vez, se ven agravados por ella.

En los EE.UU., anticipaba el autor, «habrá que encontrar un compromiso entre las dos estrategias contrapuestas durante la campaña electoral: prioridad a la subida de impuestos (Obama) o a la reducción del gasto público (Romney)». Las escasas concesiones dadas a conocer por las dos partes antes del receso de Navidad apuntaban ya en esa dirección.

Tras analizar las ventajas y los límites del Pacto por el Euro Plus sobre competitividad aprobado en 2011, el Pacto de Estabilidad Fiscal acordado en marzo de 2012, el nuevo fondo de rescate (MEDE) que entró en vigor el 8 de octubre y el sistema europeo de supervisión bancaria puesto en marcha en la cumbre de diciembre en Bruselas, Iranzo es pesimista sobre el ritmo y la forma de construir la necesaria Unión Bancaria y Fiscal.

Cree, en primer lugar, que tal supervisión no será eficaz mientras no se limpien los balances de activos tóxicos, se cuente con un sistema único de regulación con estándares rigurosos e iguales para todos y esté en vigor un mecanismo europeo de resolución ordenada de quiebras bancarias. No incluir esas condiciones –y los acuerdos de diciembre en Bruselas no las incluyen–, es «como empezar a construir la casa por el tejado», advierte.

Con el Tratado de Lisboa en la mano, el autor desgrana el incierto proceso de la posible salida de un país miembro de la Unión Económica y Monetaria (UEM) –«la única posibilidad de abandonar la UEM consiste en abandonar la UE»–, y no ve fácil una posible expulsión, pues exigiría un cambio en los tratados, imposible sin el consentimiento unánime de todos los miembros (art. 48 del Tratado de la UE).

«El agravamiento de la crisis en la UEM y el aumento de la incertidumbre política en EE.UU. son los principales responsables de la desaceleración en Asia en el 3T12, dado el impacto negativo que ambos factores tienen sobre las exportaciones y sobre las decisiones de inversión», señala Iranzo. «No obstante, creemos que el suelo ya se ha tocado y, a partir del 4T12, el crecimiento de la región volverá a acelerarse, si bien modestamente».

En esa previsión tiene un peso decisivo China, donde, «pese a la relativa resistencia de su economía, todo apunta a que el actual modelo de crecimiento basado en la inversión del sector público y en las exportaciones comienza a agotarse». Para los próximos años, añade el autor, «no se esperan crecimientos superiores al 8,5%, incluso en los escenarios más optimistas».

Reconociendo la importancia que han alcanzado las inversiones españolas en América Latina, Iranzo analiza su rentabilidad y los principales factores de riesgo. El riesgo regulatorio en la región, señala, «viene ante todo de la mano de la inseguridad jurídica que expone a las empresas a cambios inesperados en las leyes, falta de transparencia de los procesos, vacíos jurídicos de la legislación... y la debilidad de ciertas instituciones».

Sumando a lo anterior la elevada prima de riesgo –unos 700 puntos– en el hemisferio occidental por la incertidumbre en países como Argentina y Venezuela, y la experiencia acumulada por algunas de las principales empresas españolas allí establecidas, el autor aconseja extremar la prudencia.

La política exterior de los Estados Unidos bajo Barack Obama: análisis y prospección

Javier Rupérez

Capítulo
primero

Resumen

El objetivo de la política exterior del presidente Obama ha sido distanciarse de la practicada por su antecesor George W. Bush. En su lugar ha construido una imagen de potencia amable, multilateral, colaboradora, y constructiva, en un ambiente de regeneración nacional. Es necesario, por tanto, analizar hasta qué punto esto es así en su dimensión exterior, en relación con el mundo árabe, Israel, AfPak, Europa, Iberoamérica, África, Rusia, su potencial adversario chino y, por supuesto España.

Palabras clave

Presidente Barak Obama, obamismo, política exterior norteamericana.

Abstract

The objective of the foreign policy of President Obama has been to take distance from that practiced by his predecessor George W. Bush. In its place was built a friendly image of multilateral, cooperative, and constructive power, in an atmosphere of national regeneration. It is necessary, therefore, to analyze to what extent this is true in its external dimension, in relation to the Arab world, Israel, AfPak, Europe, Latin America, Africa, Russia, China, and, of course, Spain.

Key Words

President Barak Obama, obamaism, U.S. foreign policy.

Doctrina y concepto: el *obamismo*

El primer objetivo de la política exterior de los Estados Unidos bajo la presidencia de Barack Obama ha sido, y en gran parte sigue siendo, distanciarse de la practicada bajo los tiempos de su antecesor en la Casa Blanca, George W. Bush. Obama había construido la plataforma electoral que le llevó a la presidencia en 2008 bajo un prisma de regeneración nacional que, en lo exterior como en lo interior, incluía una nueva visión de América teñida no tanto en términos positivos sino en su explícita voluntad de construir el contratipo de lo que en el imaginario demócrata habían ofrecido los ocho años anteriores: conflicto, guerras, crisis económica, unilateralismo, imposición imperial. Frente a la América *antipática* del segundo Bush la presidencia Obama deseaba asentar la imagen, y eventualmente la realidad, de una potencia amable, multilateral, colaboradora, dispuesta a entablar diálogo con amigos y adversarios, pacifista y constructiva, de la que nada habría que temer. La ola de asentimiento universal con la que Obama fue saludado en su llegada a la presidencia de los Estados Unidos correspondía en gran parte con los propósitos y la misma gestualidad del candidato triunfador. Los desgarros nacionales e internacionales, sobre todo estos últimos, que había provocado la invasión y posterior guerra de Irak debían quedar archivados en una nueva era de entendimiento y diálogo. Naturalmente incluían, como pronto dejó ver la nueva administración, una voluntad explícita de acercamiento y mejora de relaciones con el mundo musulmán. En el catálogo de las nuevas y buenas intenciones de la administración Obama cabían también otras y relacionadas proyecciones: un replanteamiento de las relaciones con Rusia; una reevaluación de las relaciones con China, el gran competidor estratégico; un mayor énfasis *civil* en la guerra contra el terrorismo, que incluso pierde el nombre genérico de *war on terror* con que había sido bautizada bajo Bush hijo tras los atentados del 11 de septiembre de 2001; por supuesto el cierre de Guantánamo; y en la práctica, aunque no en la teoría, el abandono de los propósitos democratizadores que habían guiado muchos de los empeños internacionales de su antecesor. Aunque en algún aspecto resultara contradictorio con el resto de sus declaradas intenciones, Obama no quería convertir el mundo en la imagen y semejanza de la democracia occidental, confiando los esfuerzos del *nation building*, que tan presentes habían estado en la política exterior de George W. Bush, al plano puramente doméstico americano. Decididamente el diseño Obama para la política exterior americana incluía una voluntad implícita de retraimiento, un no confesado convencimiento –tan próximo a la izquierda intelectual americana– de que los Estados Unidos se encontraban ya en declive –el mundo *post americano* de que tantos hablan ya desde hace algún tiempo, aunque no acabe de cristalizar– y una manifiesta decisión de obtener las consecuencias: menos aventuras exteriores, menos participación en conflictos ajenos, reducida capacidad para seguir jugando el papel de garante universal de la paz y de la estabilidad. Lo paradójico del

caso, y cuando ya se cumplen los cuatro años del primer mandato Obama y tras su reelección el 6 de noviembre de 2012 está a punto de comenzar su segundo y último cuatrienio al frente de los destinos del país, es que, sin apenas merma de su popularidad internacional –aunque sí, y grande, de la doméstica– la política exterior de los Estados Unidos, a impulsos de la mal percibida realidad o como consecuencia de acontecimientos no por inesperados menos previsibles –como la sucesión de «primaveras árabes» en el Oriente Medio y en el Norte de África– ha acabado por parecerse bastante a la predicada y practicada por George W. Bush, que es tanto como decir a la predicada y practicada por el *establishment* internacional americano en prosecución de los percibidos como intereses nacionales desde tiempos casi inmemoriales. Los intereses correspondientes a una gran potencia –la única en estos momentos subsistente y digna de tal nombre– que por circunstancias varias ha hecho de la exportación de un cierto sentido de la estabilidad el punto central de su dimensión tanto interior como exterior.

Obama hizo de su oposición a la guerra en Irak uno de los puntos principales de su agenda personal y política desde los tiempos en que era todavía un senador estatal en Illinois. El 2 de octubre de 2002, en una manifestación contra la guerra celebrada en Chicago, el que luego sería presidente de los Estados Unidos dijo que «no se oponía a cualquier guerra, sino a las guerras que no tenían sentido». Añadió que Saddam Hussein, con todas sus terribles características, no significaba una amenaza estratégica contra los intereses americanos y que en consecuencia se oponía a una aventura bélica de la que no se conocían «duración, coste o consecuencias». Obama, a diferencia de otros muchos políticos americanos, entre los que cabe contar a Hillary Clinton y a John Kerry, había tomado tempranamente una posición de principio que le permitió afirmar con coherencia, antes de las elecciones presidenciales y ya llegado a la Casa Blanca, su propósito de acabar con el conflicto en Mesopotamia y proceder a la retirada de las tropas allí destacadas. Pronto la visión de Obama sobre los compromisos bélicos de los Estados Unidos que él hereda se traduciría en la distinción establecida entre las guerras de *elección*: que uno elige y desencadena, perversas, innecesarias como Irak y las de *necesidad*: que vienen impuestas por la agresión exterior, son inevitables, y hay que pelear como la de Afganistán.

Pero con certeza, y de manera harto inesperada, donde Obama se vio confrontado con la urgencia de describir su papel como presidente de los Estados Unidos de América y comandante en jefe de sus ejércitos fue con ocasión de la concesión a su persona del Premio Nobel de la Paz en el año 2009. La misma concesión del premio era en algún sentido un regalo tan brillante como envenenado. Apenas llegado a la Casa Blanca y sin demasiado tiempo para poner en práctica sus políticas queridamente renovadoras y pacificadoras, el comité Nobel, residenciado en Oslo, la

capital noruega, le otorga una distinción que era tanto un compromiso para el futuro como sobre todo un rechazo del pasado. No era difícil leer en la intencionalidad del premio la voluntad nórdica de castigar de manera casi explícita las políticas internacionales de George W. Bush. Y en el choque entre los deseos y la realidad, entre lo que querían los que conceden el premio y lo que su beneficiario debe describir como sus obligaciones, Obama escoge afrontar de frente la condición de presidente de los Estados Unidos a la que ha jurado servir y pronuncia uno de sus mejores discursos, quizás aquel que hubiera querido evitar. Es el discurso del presidente de una nación en guerra que frente a los pacifistas profesionales y bienintencionados del apreciado premio, y no sin un punto de corrección en el propósito, describe con desgarro las grandezas, miserias y dilemas de su tarea.

El comité noruego del Nobel de la Paz no había escatimado elogios al considerar que Barack Obama merecía el reconocimiento «por sus extraordinarios esfuerzos para reforzar la diplomacia internacional y la cooperación entre los pueblos... por haber creado un nuevo clima en las relaciones internacionales... dar un nuevo protagonismo a la diplomacia multilateral... por haber sabido atraer la atención universal y ofrecer una esperanza de un mejor futuro para su pueblo como raramente ninguna otra persona antes lo había conseguido». El 10 de diciembre de 2009, en el discurso de aceptación del premio Obama se muestra, como por otra parte era obligado, agradecido, sorprendido y humilde para sin solución de continuidad recordar que es el comandante en jefe de las fuerzas armadas de un país con dos guerras en curso, en donde sus soldados «matan y mueren», y que como tal su obligación, a la que está obligado bajo juramento, es la de «proteger y defender mi nación» para lo cual no puede guiarse exclusivamente por los ejemplos de la no violencia predicados por Gandhi y Martin Luther King. Porque «miro al mundo tal cual es y no puedo permanecer inmóvil ante las amenazas que acechan al pueblo americano». Y añade: «No nos equivoquemos. El mal existe en el mundo. Un movimiento no violento no podía haber detenido a los ejércitos de Hitler. Las negociaciones no pueden convencer a Al Qaeda de que abandone las armas. Decir que la fuerza puede a veces ser necesaria no es una llamada al cinismo. Es un reconocimiento de la historia, de las imperfecciones del hombre y de los límites de la razón». De manera pues involuntaria, y enfrentado a unas paradójicamente agradables circunstancias, Obama se ve forzado a construir una narrativa de política exterior donde por supuesto brilla su idealismo inicial pero en el que al mismo tiempo y con contundencia entran consideraciones sobre la paz y la guerra, sobre el precio que los Estados Unidos han debido pagar para mantener en el mundo estabilidad y libertad, sobre los derechos humanos y su carácter imprescriptible. Quizás el catálogo más completo, en su extensión, contradicciones, matices y dilemas, de lo que a la postre pudiera ser considerado como la doctrina Obama para la política exterior

de los Estados Unidos. El *obamismo*. Aunque sus pautas no hayan sido siempre las seguidas por su inspirador y sus colaboradores, la literalidad de su texto fue saludada con casi idéntico entusiasmo por las izquierdas y por las derechas americanas y mundiales. Señal de que, para estos, los conservadores, las cosas no habían cambiado tanto como al principio pensaron o temieron. Y señal para aquellos, los progresistas de toda laña, de que la esperanza no estaba del todo perdida. En cualquier caso, un gran discurso.

Por su alcance, longitud y propósito comparable al que el presidente Obama pronunció en la Universidad de El Cairo el 4 de junio del mismo año de 2009, pocos meses antes de acudir a Oslo para recibir el Premio Nobel de la Paz. En El Cairo, y con una voluntad transparente, Obama elige dirigirse al mundo islámico y lo hace en tonos abiertamente conciliadores. En el trasfondo, y apenas sin mencionarlo, están los malentendidos surgidos entre América y el mundo musulmán como consecuencia de la invasión de Irak, a la que el presidente americano dedica un párrafo que se quiere algo exculpativo: los iraquíes están mejor sin Saddam Hussein pero América actuó erróneamente al derrocarlo sin contar con el consenso de la comunidad internacional.

El texto contiene una enumeración binaria del largo compendio de intereses y reproches mutuos y no excluye la mención de los temas más candentes en ese contexto: los derechos de las mujeres, el conflicto israelí palestino, los riesgos de proliferación nuclear que plantea Irán, las amarguras derivadas de los atentados del 11 de septiembre, la validez universal de los derechos humanos. Pero lo que queda de la ocasión no es tanto el contenido sino el tono y la voluntad: el nuevo presidente de los Estados Unidos había escogido la capital egipcia para anunciar su deseo de congraciarse con el mundo islámico en términos que para algunos de sus críticos parecieron como excesivamente benevolentes e incluso un punto serviles. Los recuerdos de infancia, en donde confluyen inevitablemente aspectos familiares y locales de raíz musulmana, las repetidas y reverenciales citas del Corán, el hecho de que el viaje al Cairo no fuera seguido o complementado por otro a Israel contribuyeron a configurar un cuadro en el que observadores críticos encontraron tema para la cautela. Todavía recientemente, en los debates electorales entre Obama y Romney de 2012, este le reprochaba a aquel la realización de un «viaje penitencial» en el que se habría dedicado a pedir perdón a los países musulmanes por los errores cometidos y del que la etapa de El Cairo habría constituido ejemplo central. Además del hecho, más tarde comprobable, que la buena voluntad derrochada en el discurso poco contribuyó a cambiar las percepciones de las opiniones públicas musulmanas, fuera cual fuera su orientación, sobre los Estados Unidos de América. Quizás porque tampoco fueron espectaculares los cambios introducidos por la diplomacia de Obama en sus tratos con los países de esa orientación. El discurso

de El Cairo, que ciertamente no pudo haber producido mucha satisfacción en los oídos de la élite cívico-militar que todavía gobernaba el país bajo la férrea conducción de Hosni Mubarak, fue pronunciado cuando este, que no podía sospechar el poco tiempo que le restaba en el poder, seguía siendo considerado como un fiel aliado de Washington y puntal indispensable para el mantenimiento de la estabilidad en la zona. No fue fácil para Obama en febrero de 2011, y cuando las manifestaciones populares de la plaza Tahrir en el Cairo eran ya muestras incontrovertibles de la fragilidad del régimen, llamar a Mubarak y urgirle a la retirada. En el fondo el tiempo se cerraba sobre sí mismo: Mubarak, como antes el Sha de Irán en los tiempos de Jimmy Carter, había sido el *buen sátrapa*, garante de la estabilidad y ante el que merecía la pena cerrar los ojos y olvidar sus duras políticas domésticas. La contradicción servía mientras no denunciara nadie la sustancia del engaño. No era la primera vez, ni sería la última, que la política exterior americana debía intentar cohonestar la altura de sus principios con la realidad de los hechos sobre el terreno. Dos años después del discurso en la universidad cairota, la prédica benefactora de Obama, confiada en el mantenimiento del *statu quo*, no tenía más remedio que responder a las demandas liberalizadoras de una calle musulmana. Precisamente aquella a la que él había intentado convencer de las ventajas de la democracia. Como dice el dicho anglosajón, «ten cuidado con tus deseos: se pueden convertir en realidad».

Un tercer discurso de Obama que merece atención en este intento de buscar las intenciones programáticas de su acción diplomática es el pronunciado en Praga el 5 de abril del año 2009, a las pocas semanas de tomar posesión. No tiene el alcance retórico o político de los dos anteriormente mencionados pero alberga dos puntos de interés que merecen recordatorio. El primero es la repetida alusión a la OTAN como alianza indispensable tanto en los tiempos de la guerra fría como en los actuales. Naturalmente el contexto es de la liberada Europa Oriental, que tras soportar la dictadura del totalitarismo comunista se ve ahora plenamente integrada en las estructuras del mundo occidental. Y el subrayado de la Alianza tiene mucho que ver con el papel desarrollado por la misma en Afganistán, que por razones evidentes ocupa y preocupa al presidente de los Estados Unidos. Pero esta es una de las pocas veces en que la mención de la OTAN ocupa papel protagonista en la explicación presidencial. Naturalmente sería absurdo pretender que la diplomacia obamita la diera por olvidada o por liquidada, pero ciertamente le concede un papel de acompañamiento en un diseño estratégico que tiene otras prioridades.

Y el segundo de los aspectos reseñables del discurso de Praga, que ha tenido y sigue teniendo atención intensa en los tiempos que estas líneas cubren, es el de la lucha contra la proliferación nuclear en un contexto multilateral. Obama anuncia el propósito de su país de proceder a la reducción de sus arsenales nucleares e invita a los que los poseen para

hacer lo propio, mientras de manera tan directa como obvia intenta obtener el consenso de los principales actores internacionales para poner fin pacíficamente a la nuclearización de Corea del Norte y coto a los intentos iraníes para conseguirla. La enumeración de los instrumentos internacionales de los que Obama hace estado para ilustrar tales propósitos es prolija: el Tratado para la Reducción de Armas Estratégicas, el Tratado para la Prohibición de Ensayos Nucleares, el sobradamente conocido y no siempre respetado Tratado de No Proliferación Nuclear, la Iniciativa sobre Seguridad en contra de la Proliferación, la Cumbre Global sobre Seguridad Nuclear. A los cuales se añade también la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo, que tiene como punto central la urgencia de impedir que el armamento nuclear pueda caer en manos de *actores no estatales*, en la terminología onusiana, es decir de los terroristas.

Tal multiplicidad de iniciativas y propuestas han tenido destinos diversos y no siempre felices. Los acuerdos bilaterales entre Rusia y los Estados Unidos han ofrecido algún fruto en la reducción de sus respectivos arsenales nucleares, pero el intento más general de embarcar a la comunidad internacional en una acción coordinada para acabar con la anomalía de Corea del Norte e impedir que Irán llegue a consagrar la suya ha dado resultados inciertos. Al cabo de los primeros cuatro años en la Casa Blanca, y sin por ello haber abandonado los propósitos iniciales, el impulso por la desnuclearización parece un tanto relegado a la segunda línea de las preocupaciones prioritarias mientras subsisten y se acrecientan, eso sí, las preocupaciones por el futuro en Corea del Norte e Irán. En ambos, por caminos diferentes y recetas disímiles, Washington intenta obtener soluciones negociadas que restablezcan la estabilidad en las zonas respectivas y eviten el recurso a la fuerza. Es este uno de los aspectos en donde las proclamaciones iniciales de buena voluntad por parte del Obama recién elegido no han dado resultado. Ni los norcoreanos ni los *mullahs* iraníes han querido aceptar la mano tendida que desde la Casa Blanca se les hacía llegar. Ambos casos subsisten como potenciales casos de conflagración y conflicto y es previsible que en su torno se tejan o destejan no pocas de las preocupaciones americanas y de la comunidad internacional en los próximos años. Son tanto causa como efecto de las limitaciones de la bienintencionada multilateralidad. Solo una renuncia norcoreana a su arma nuclear y un anuncio iraní abandonando la carrera para conseguirla podría considerarse como resultado satisfactorio para las interminables y hasta ahora improductivas rondas de conversaciones y negociaciones.

En mayo de 2010 la Casa Blanca dio a conocer la *National Security Strategy* de los Estados Unidos. Lleva un prólogo del presidente Obama y en él se perciben las alternancias de su pensamiento a la hora de conducir la política exterior del país.

De un lado asegura que los Estados Unidos «mantendrán la superioridad militar que durante décadas ha garantizado la seguridad de nuestro país y reforzado la seguridad global». Pero de otro lado recuerda que «las cargas del siglo no pueden recaer en exclusiva sobre los hombros de los americanos», añadiendo para los desmemoriados que «América no ha tenido éxito cuando ha actuado fuera de las corrientes de la cooperación internacional». A la positiva referencia a las «antiguas alianzas que tan útiles nos han resultado» se añade la conveniencia de «construir nuevos y más profundos partenariados en todas las regiones». «Nuestras Fuerzas Armadas», afirma Obama, «siempre serán la piedra angular de nuestra seguridad, pero», escribe inmediatamente después, «nuestra seguridad también depende de nuestros diplomáticos... expertos en desarrollo... y agentes de inteligencia y policía».

En el fondo nada nuevo. Todo depende de los énfasis. Y en ellos sí se pueden rastrear elementos novedosos. Los del *obamismo*.

Los arcos de la crisis: «Af-Pak»; Irak; Israel y Palestina; Irán; el norte de África y las «primaveras árabes»; la lucha contra el terrorismo, Mali y Bengazi

El primer acento de cualquier política exterior se encuentra siempre en los conflictos pendientes y los Estados Unidos no son una excepción a la regla. Más bien incluso la confirman en abundancia: no hay relato de la política exterior americana en los tiempos recientes que no deba dejar noticia de la dedicación con que todo el aparato del complejo nacional de seguridad –la Casa Blanca, el Departamento de Estado, el Pentágono, la CIA, el resto de las agencias nacionales de seguridad e inteligencia– han debido volcarse sobre esos temas. Que si bien se mira, y desde el prisma de los intereses americanos, tienen su origen y motivación en los cambios tectónicos que el 11 de septiembre introdujo en el comportamiento interior y exterior de los Estados Unidos. Las crisis sobrevenidas, y fundamentalmente las relacionadas con el fenómeno de las «primaveras árabes», se sitúan en otra óptica pero comparten con las primeras un orden religioso y cultural común: también ellas se encuentran en el contexto de situaciones de inestabilidad nacidas en el contexto de algunas sociedades islámicas en el Mediterráneo y en el Oriente Medio.

Obama llegó en 2008 a la Casa Blanca con intenciones explícitas para los conflictos heredados: acabar con las guerras en Irak y Afganistán; negociar con Irán la renuncia al arma nuclear; impulsar una nueva ronda negociadora entre israelíes y palestinos; y, en el contexto de las salpicaduras de la guerra contra el terrorismo, cerrar la prisión de Guantánamo.

Las tropas americanas finalizaron su retirada de Irak el 31 de diciembre de 2011. Es de todas ellas la promesa más fielmente cumplida. La guerra había comenzado con la invasión del país el 19 de marzo de 2003. Las bajas fueron cuantiosas: 4.488 soldados americanos muertos y 33.184 heridos; 318 soldados de otras nacionalidades también perdieron la vida en el conflicto, de los cuales 179 eran británicos y, entre otros, 11 españoles. Es difícil calcular el número de civiles iraquíes muertos en esos años como consecuencia de la guerra y de sus ramificaciones –entre las que hay que contar las derivadas de la violencia intrasectaria– pero seguramente alcanza números altos en las decenas de miles. Igualmente complicado resulta calcular el coste total del conflicto para la economía americana, aunque la cifra que más comúnmente se adelanta al respecto oscila entre 700.000 millones y un billón de dólares.

Tanto en vidas humanas como en coste económico la guerra de Irak no ha tenido sobre los Estados Unidos y sus gentes el devastador impacto político y psicológico que en su momento significó la guerra de Vietnam. A ello indudablemente ha contribuido el hecho de que, a diferencia de entonces, las fuerzas armadas americanas están nutridas por soldados profesionales y no por reclutas de reemplazo. Pero el desgaste que en la psique nacional ha introducido un conflicto que nunca fue popular, y que parecía arrastrarse de manera interminable en el coste y en el tiempo, es indudable. Como indudable es el alivio con que el americano medio ha recibido las noticias de la finalización de los dos conflictos pendientes, el de Irak y para dentro de pocos meses el de Afganistán. El que Obama haya sido el presidente que puso término a la hemorragia es algo que el americano medio ha tenido en cuenta y apreciado. Entre otras razones porque la maquinaria electoral de Obama se lo ha recordado, como era de esperar, con cierta insistencia.

Lo paradójico del caso es que la fecha de la retirada coincide con la que estaba fijada en el «*Iraq Status of Forces Agreement*» que había sido firmado por la administración saliente de George W. Bush y el gobierno iraquí en diciembre de 2008. La administración Obama, a lo que parece sin demasiada convicción, confiaba llegar a la renovación del acuerdo, lo que hubiera permitido la continuación de un pequeño contingente de tropas americanas en el país, dedicadas fundamentalmente a entrenamiento y seguridad, tras la retirada de las unidades de combate. Las negociaciones a tal efecto, que ciertamente encontraron gran resistencia por parte iraquí, no llegaron a buen puerto. Los Estados Unidos han dejado tras de sí un país dividido gravemente por querellas sectarias, escenario de otras batallas por la hegemonía regional y religiosa entre Irán, Turquía y Arabia Saudí y dirigido por un ejecutivo frágil e ineficiente. La multiplicación de atentados terroristas tras la marcha de las tropas americanas constituye un elemento de grave preocupación. No es difícil distinguir entre los responsables de la violencia antiguos insurgentes, elementos de Al

Qaeda y bandas contrapuestas de chiitas y suníes. Un cóctel literalmente explosivo. Con todo, la presencia americana en el país no es desdeñable e incluye una embajada que cuenta con más de 17.000 empleados y cerca de 5.000 *security contractors* –tanto como decir militares con ropaje civil entre los cuales habrá no pocos relacionados con las agencias de seguridad–. Pero el Irak postbélico constituye un elemento de abierta inestabilidad en la zona que con toda probabilidad pesará negativamente en la planificación y en la gestión del segundo mandato presidencial de Barack Obama. Y los comportamientos del gobierno iraquí, en una señal de los tiempos que se avecinan, no siempre se muestran dispuestos a compartir con el Departamento de Estado americano visiones e intereses políticos y diplomáticos.

Los americanos seguirán preguntándose durante algún tiempo si la aventura bélica de Irak valió la pena y sus dirigentes, con independencia de cuál fuera su opinión en torno al desencadenamiento del conflicto, intentarán explicar que tantas vidas y tan abundante derroche material sirvieron al menos para introducir un *modicum* de democracia en las tierras que vieron el nacimiento del profeta Abraham. No está del todo adquirida su continuidad.

La guerra en Afganistán, dirigida contra el país que había albergado a los responsables últimos de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, y que contó con un amplio apoyo internacional, tanto diplomático como militar, se ha cobrado un total de 3.233 víctimas mortales hasta finales del año 2012. De ellas 2.161 corresponden a soldados americanos, 438 británicos y, entre otros, 34 españoles. Las operaciones bélicas comenzaron en octubre de 2001. Desde 2003 las operaciones, que cuentan con una masiva presencia americana, se realizan bajo la responsabilidad de la International Security Assistance Force, más conocida por ISAF, forma bajo la que actúan los miembros de la OTAN que han querido participar en la contienda, cuyos costes actuales superan ya el billón 300.000 millones de dólares. Difícil es calcular el número de muertos y heridos entre la población civil, pero no es arriesgado situarlos en los números bajos de las decenas de miles.

Afganistán, el conflicto bélico en el que durante más tiempo han estado involucradas las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América en toda su historia, y su prolongación, como en el caso de Irak, produce fatiga e irritación, al tiempo que múltiples interrogantes, entre importantes sectores de la población americana. Habiendo inicialmente suscitado comprensión y apoyo –se trataba de buscar y castigar a los responsables del 11 de septiembre– su continuación bajo la forma de una acción bélica de desgaste contra enemigos cambiantes y a menudo invisibles, acostumbrados a las dificultades del terreno, a la resistencia intemporal, y a los métodos guerrilleros no convencionales, ha terminado por extender la creencia de que esa guerra está perdida. Y que en consecuencia lo

mejor que cabe hacer es retirarse cuanto antes, con el menor desgaste posible y sin hacer demasiado ruido. Con ello se repetiría la vieja noción convencional de que los afganos constituyen una especie inconquistable, ante cuyas características han tenido que doblarse el Imperio británico y más tarde el Imperio soviético. No son pocos en aventurar que el mismo triste futuro espera al Imperio americano.

Cuando Obama accedió a la Casa Blanca en 2008 el número total de tropas americanas en Afganistán apenas superaba los treinta mil. Cuatro años más tarde, ya reelegido, el contingente se encuentra cerca de los setenta mil. Respondiendo a las necesidades operativas tal como han venido siendo expuestas por los jefes militares, la administración Obama ha decidido la ampliación del contingente global de efectivos para asegurar al menos el principio de la derrota de talibanes y elementos asimilados y consiguientemente la estabilidad del país y la dificultad, si no la imposibilidad, de que en él vuelvan a encontrar refugio los que tienen a los Estados Unidos y otros países occidentales como blanco preferido de sus acciones terroristas.

Las decisiones tendentes al aumento de la presencia militar en Afganistán no han sido fáciles y han enfrentado a diversos sectores de la administración entre sí y con el estamento militar, con Obama desde la Casa Blanca presidiendo una discusión complicada por la incompreensión popular y por las continuadas demandas del Congreso para proceder cuanto antes a la retirada de las tropas. Pero al mismo tiempo, y en la lógica que desde el primer momento fue la del obamismo –Irak guerra mala, Afganistán guerra buena– el presidente tenía pocas opciones ante los planteamientos de los jefes militares, que condicionaban el éxito de sus acciones a la presencia de más tropas sobre el terreno.

Entre los mismos jefes militares ha sido patente la divergencia entre aquellos que propugnaban una táctica de *contrainsurgencia*, con unas abundantes fuerzas armadas sobre el terreno, más dedicadas a la cooperación civil que al combate, y los que prefieren una acción pura y simplemente *contraterrorista*, que exige menos tropas pero más especializadas y requiere la utilización de elementos aéreos, sobre todo los no tripulados. En el comienzo de su segundo mandato Obama se encuentra más bien con un despliegue *contraterrorista*, quizás por la constatación que la operación de transformar a la población afgana a los principios de comportamiento democrático y occidental o es imposible o requiere de un tiempo y de unos medios con los que los Estados Unidos no cuentan. Pero en el trasfondo de las laboriosas discusiones y del complicado proceso que ha llevado a la decisión presidencial del aumento de la presencia militar se encontraba también la lógica obamiana de que había sido siempre Afganistán lo que mereció atención mientras que Irak no fue nunca otra cosa que una desviación de las urgencias reales del país, que acabó por detraer tropas y recursos de donde realmente se necesitaban. En ese contexto fue varias

veces mencionado el hecho de que la persecución de Osama Bin Laden tras la derrota del régimen talibán fuera incomprensiblemente abandonada a finales de 2001, cuando la administración Bush había ya comenzado a colocar pensamientos y medios en la invasión de Irak.

El presidente Obama mantiene su intención, anunciada ya en 2010, de retirar los contingentes americanos de combate de Afganistán para finales del año 2014. Pero ni él ni su administración quieren que esa retirada suponga la desaparición de la presencia militar americana del territorio tan duramente peleado durante tantos años. El temor de que el contagio talibán vuelva a hacerse con el poder del país y con él surja de nuevo la hidra terrorista bajo las siglas de Al Qaeda o similares es algo que de forma evidente preocupa a la institucionalidad americana. A finales de noviembre de 2012 el secretario de Defensa Leon Panetta manifestaba la necesidad de garantizar «una continuada presencia americana» en Afganistán más allá de 2014 con la finalidad de combatir el terrorismo, facilitar el entrenamiento y la asistencia a las fuerzas locales y reforzar la capacidad de las fuerzas de los Estados Unidos en cualquier circunstancia. Ello naturalmente llevaría a concluir con los afganos lo que no se pudo alcanzar con los iraquíes: un acuerdo sobre el estatuto de las tropas americanas, probablemente acompañado de un acuerdo bilateral de seguridad entre los dos países y otro, no menos importante, entre Afganistán y Pakistán que describiría un «partenariado estratégico». En lo que directamente afecta a los americanos y depende de ellos, Obama centrará su esfuerzo en concluir esa red de acuerdos, que ponen de relieve tanto las dificultades del pasado como las preocupaciones del futuro. Y entre las cuales no es la menos importante el complicado carácter del presidente afgano, Karzai, cuya vida política debería estar circunscrita al próximo mandato electoral, más allá del cual caducan sus mandatos, pero que se ha revelado en los últimos años como una personalidad errática, imprevisible, voluble y dada a esquemas de gobernación que tienen un poderoso tufo clientelista y corrupto.

La tarea pendiente e inmediata es de nuevo proceder al recuento de los efectivos que, si hay acuerdo con Afganistán, podrán permanecer en el país pasada la frontera de 2014 y por tiempo que algunos fijan hasta 2024 y otros consideran debe ser indefinido. Como la presencia de tropas americanas en Alemania o en Japón tras y como consecuencia de la II Guerra Mundial. Los jefes militares, siempre tirando por lo alto, desearían contar con un total de 40.000 soldados, prácticamente los que ya estaban sobre el terreno en 2008. Fuentes civiles rebajan esas cifras hasta los 10.000 o incluso los 3.000. Naturalmente todo dependerá de la situación sobre el terreno y de las misiones a desarrollar, pero no es difícil predecir que a esa ingrata y repetida tarea, con sus innumerables flecos, deberá dedicar Obama parte significativa de su segundo mandato si quiere efectivamente cumplir la promesa de la retirada en la forma

y el tiempo previstos y de forma simultánea garantizar, cosa no baladí, que Afganistán no queda al arbitrio de una nueva y peligrosa dictadura talibán. Es decir, que los americanos se van del país de manera distinta a como hicieron los soviéticos en 1989.

Dicen que fue Richard Holbrooke el que patentó la contracción Af-Pak para resumir e indicar la estrecha relación existente entre Afganistán, Pakistán, sus respectivos problemas y sus complejas relaciones. Y es que, en efecto, en el proceso que la política exterior americana ha descubierto aceleradamente en estos últimos años, no hay solución posible para el tema de Afganistán sin la colaboración paquistaní ni futuro para un Pakistán estable sin una solución razonable para la situación en Afganistán. El problema, entre otros muchos, es que mientras Pakistán cree tener un cierto derecho patrimonial sobre los afganos, estos, por el contrario, prefieren gestionar sus propios intereses de manera relativamente autónoma, sin excesivas tuteladas o injerencias exteriores. Cuestión adicional nada pequeña consiste en la permanente obsesión, rayana en la paranoia, con que los pakistaníes contemplan siempre el mundo exterior, como si fuera el resultado de una conspiración india, y el consiguiente temor de que los rectores de Nueva Delhi traten de atraer a los afganos a su órbita, en demérito de la pakistaní. Y sin agotar el catálogo de problemas y riesgos potenciales, la naturaleza islámica de Pakistán, estado que alberga quizás lo más florido y aguerrido del islamismo fundamentalista radical de todo el mundo y cuyo afán por imponer la *sharía* se ha traducido en acciones violentas y terroristas que no han sido siempre ni en todo lugar reprimidas por las autoridades pakistaníes con el vigor y la convicción necesarios. Claro que todo tiene su historia y la de Pakistán no se puede entender sin recordar las razones de su misma existencia en la partición colonial de la India según fronteras religiosas; sin evocar su relación privilegiada con los Estados Unidos en los tiempos de la guerra fría, cuando la India se movía en el círculo de influencia de Moscú; sin apreciar su colaboración en la lucha contra los soviéticos ayudando junto con la CIA a los miles de voluntarios que acudían para expulsar al infiel de Afganistán –Osama bin Laden entre ellos–; y sin traer a colación en consecuencia el oscuro resultado de historias tan contrapuestas, a las que da forma y representación el fascinante al tiempo que siniestro conglomerado constituido en torno a los servicios de inteligencia paquistaní, el mal afamado ISI, siglas de *Inter Services Intelligence*.

Estados Unidos y Pakistán han terminado por desarrollar una relación estrecha de amor-odio en la que los beneficios recíprocos acaban por superar la tensión subyacente. Washington no puede aspirar a controlar la riada talibán en Afganistán sin una mínima cooperación por parte de Pakistán. Y los pakistaníes necesitan de los apoyos militares, económicos y técnicos para mantener la estrecha viabilidad de una economía maltrecha en un país rodeado de enemigos reales o imaginarios. Sin hacer

referencia a la preocupación lógica con que los americanos contemplan la existencia de un país dirigido por instituciones frágiles y sin embargo poseedor de artefactos nucleares. Una pesadilla.

Con todo, la mejor descripción de lo que constituye la relación entre América y Pakistán se encuentra en la incursión de los *Navy Seals* americanos que el 2 de mayo de 2011, en pleno Pakistán, acabaron con la vida de Osama bin Laden. ¿Cómo se puede describir una relación de alianza o simplemente de amistad cuando una incursión bélica que obviamente ignora fronteras y viola integridades territoriales es mantenida fuera del conocimiento del otro, por el temor o más bien la convicción de que en caso contrario sería puesta al alcance del objetivo de la incursión, del propio Bin Laden o de sus acólitos? E incluso, ¿cómo cabe explicar que el fugitivo más buscado de la tierra pasara los últimos años de su vida plácidamente instalado en la localidad pakistaní de Abbotabad, a pocas decenas de kilómetros de la capital, Islamabad, y a pocos centenares de metros de la academia militar pakistaní, sin que el todopoderoso ISI supiera de su existencia y diera razón de la misma? La historia de Bin Laden no pasó sin consecuencias en las relaciones entre los dos países, que conocieron el punto más bajo en muchos años, pero Obama, último responsable de la realización del evento y directo autor de las instrucciones para que del mismo no se diera conocimiento a los pakistaníes, acertó en sus cálculos: Osama desapareció, los pakistaníes se mostraron extraordinariamente irritados, pero las relaciones no llegaron al punto de ruptura. Y es que el entramado de intereses es tan grande, por dispares que resulten sus naturalezas, que ninguno de los dos puede prescindir del otro en momentos tan críticos e historias tan graves como la de la lucha contra el terrorismo y la posibilidad de un futuro en estabilidad en la región. Sin hablar por supuesto de las ventajas políticas y materiales que Pakistán recibe del entendimiento. Por imperfecto que resulte.

Repárese por ejemplo en la creciente utilización de los aviones no tripulados por parte de los Estados Unidos para acabar con terroristas provenientes de la militancia talibán o relacionados con Al Qaeda y otros movimientos radicales islámicos. Tienen su lugar de lanzamiento en Afganistán pero la inmensa mayoría de sus objetivos se encuentran en Pakistán o en las zonas limítrofes con Afganistán. Objetivos a los que a veces no han sido ajenos los pakistaníes, interesados en la eliminación de tal o cual elemento incómodo de la insurgencia, y que en un reciente pasado fueron también apuntados desde bases americanas en Pakistán.

En la utilización de los *drones* la administración Obama ha encontrado un método expeditivo y letal para disponer de las vidas de los terroristas que se mueven en esa tierra de nadie que es la frontera afgano-pakistaní. Y los números revelan su eficacia y la regularidad de su uso en los momentos actuales. Entre 2004 y 2008, con George W. Bush todavía en la Casa Blanca, se lanzaron 52 incursiones de aviones no tripulados. Entre 2008 y octubre de 2012, ya con Obama en el poder, el número total de

incursiones se elevó a 298. Los resultados son también reveladores. El número de víctimas producidas por las incursiones sin piloto osciló entre los 384 y los 547 en los tiempos de Bush. En el primer mandato de Obama se contabilizan entre 1.548 y 2.620. Como se verá, los cálculos varían y entre ellos hay que introducir el de víctimas civiles, que lógicamente han dado lugar a airadas quejas por parte tanto de pakistaníes como afganos y que en general no parecen llegar al diez por ciento de los totales. Pero no existe ningún indicio de que Obama esté dispuesto a prescindir de su utilización ni que por parte de Afganistán o de Pakistán se llegue a cuestionar tan radicalmente la misma como para hacerla imposible.

Los *drones* han suscitado dudas diversas en círculos políticos, jurídicos y de inteligencia de los Estados Unidos. Para unos se trata de una versión moderna pero igualmente condenable de los *asesinatos selectivos* prohibidos en la administración americana desde los tiempos de Gerald Ford. Para otros, fundamentalmente en los círculos de inteligencia, debería utilizarse con menos frecuencia, ya que impide detener con vida a los presuntos terroristas, anulando con ello su valor informativo. La Casa Blanca, con anterioridad a las elecciones de 2012, ha encargado la elaboración de estudios para dotar de forma jurídica discernible a la utilización del sistema, procurando con ello acallar algunas de las críticas. El estudio, encargado con cierto apresuramiento para el caso de que el elegido presidente no fuera Barack Obama, verá la luz en los próximos meses y con él una cierta reglamentación de la actividad de los aviones no tripulados. Cuya presencia en cualquier caso no dejará de hacerse presente en los cielos bajo los cuales se desarrolla alguna actividad terrorista. Es seguro, es *limpio*, no implica la utilización de soldados sobre el terreno y ha demostrado su eficacia en Afganistán y Pakistán, pero también en Yemen y en Somalia. En algún sentido es un símbolo de la política exterior obamiana: viene de lejos, no hace ruido, es barato y permite que su dueño siga hablando de paz y cooperación.

La administración Obama ha mantenido sistemáticamente, en apoyo de la justificación legal para la utilización de los *drones*, que Afganistán y hasta cierto punto las zonas fronterizas con Pakistán son escenarios jurídicamente *bélicos* y por lo tanto, su uso podría tener un respaldo jurídico mayor desde el punto de vista del derecho internacional. Pero Somalia o Yemen no pueden ser catalogados como *escenarios bélicos* ya que son países con los que los Estados Unidos no están jurídicamente en guerra. Este matiz revela en algún punto el que suele aparecer como rasgo común en todos los presidentes estadounidenses: que los intereses de EE.UU. deben estar por encima de cualquier otra consideración. Es precisamente esa actitud la que suele merecer rechazo y críticas por parte de una variedad de países en todo el mundo, particularmente en Europa. Lo notable en este caso es constatar cómo lo que a otros presidentes no les era admitido en función de esa exigencia legal —véase George W. Bush— en otros es ampliamente tolerado —véase Barack Obama—.

Irán viene siendo un agudo dolor de cabeza para la diplomacia americana desde los tiempos de Jimmy Carter y no hay ninguna razón para pensar que deje de serlo en los tiempos que se avecinan. Obama, en su primera inauguración y más tarde en su intervención en la Universidad de El Cairo, quiso extender una rama de olivo al régimen islamista, con el confesado propósito de alcanzar una solución pacífica al *impasse* generado por Teherán con sus intenciones, no por negadas menos evidentes, de dotarse del arma nuclear. Los intentos de arreglo del problema se remontaban ya a los tiempos de George W. Bush, cuando los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU y Alemania se embarcaron en una interminable ronda negociadora, todavía inconclusa, para ofrecer garantías a los iraníes en sus declarados propósitos de dotarse de energía nuclear civil mientras renunciaban a la militar. En los primeros cuatro años del mandato de Obama se han multiplicado negociaciones y sanciones, pocas aquellas y cada vez más duras estas. Todos los indicadores hacen pensar que la economía iraní está sufriendo las consecuencias de las sanciones pero ninguno de entre ellos permite asegurar la reducción del ritmo, y menos la detención, de los trabajos para dotarse del arma nuclear.

Diversos portavoces de la administración americana, entre ellos el propio presidente Obama, han repetido hasta la saciedad su preocupación por el tema y el carácter definitorio que conceden al mismo: la noción de que en este caso existen *líneas rojas* que no deben ser traspasadas ha sido mencionada reiteradamente. Pero, ¿cuáles son esas líneas rojas? ¿Hay que esperar a que los iraníes exploten la primera de sus armas nucleares para declararlo o bastaría con tener la certeza de que están a punto de hacerlo? Y una vez determinado que se ha ido más allá de las consabidas *líneas*, ¿cuáles serían las consecuencias? ¿Se recurriría al Consejo de Seguridad para adoptar más sanciones o incluso se solicitaría del organismo una autorización para intervenir militarmente de acuerdo con lo previsto en el Capítulo VIII (¿VII o VIII?) de la Carta de las Naciones Unidas? Y en el caso de que la diplomacia multilateral no funcionara, ¿estarían los Estados Unidos dispuestos a realizar unilateralmente la acción bélica para acabar con los recursos nucleares iraníes? Y para mayor complicación, ya que los israelíes han puesto también de manifiesto la existencia de sus propias *líneas rojas* al respecto, ¿estaría dispuesto el presidente Obama a ordenar la participación de elementos de las fuerzas armadas americanas en un ataque israelí contra las instalaciones nucleares iraníes? O en el otro extremo de los posibles supuestos, y descartadas las intervenciones militares por razones de política general y particular, ¿estarían los Estados Unidos, y de hecho el resto del mundo, dispuestos a convivir con un Irán declaradamente nuclear?

La diplomacia americana con toda seguridad se verá confrontada con estos interrogantes, antes que después, en el periodo cuatrienal que abre

la reelección de Barack Obama. Hay que dar por supuesto su lógica predisposición a buscar por todo los medios una solución negociada donde debieran jugar la mezcla de ofertas y amenazas que hasta ahora no han dado resultado definitivo. Cabe siempre la solución del reforzamiento de las sanciones, pero como la experiencia demuestra no todos los miembros de Naciones Unidas las respetan con la misma intensidad y los iraníes están acostumbrados a buscar subterfugios para burlarlas. Y entre los cinco permanentes no es la misma solidaridad la que los Estados Unidos pueden encontrar con Francia y con el Reino Unido que con China y con Rusia. Caben amplias dudas sobre la disponibilidad de los dos últimos, e incluso alguno de los dos primeros, a conceder la autorización, mucho menos a participar, en una acción punitiva contra Teherán.

Los términos del dilema hacen de la cuestión iraní tema central en el despliegue exterior de los Estados y de su misma credibilidad. Obama, con razón, ha invertido prestigio político en su solución tanto por convicciones antinucleares como por evidentes consideraciones geoestratégicas: la bomba iraní acentuaría peligrosamente las tensiones en la región y provocaría una carrera armamentística entre los que en la zona se disputan la primacía –Egipto, Turquía, Arabia Saudí–. Por no hablar de los riesgos evidentes que el Irán nuclear significaría para el Estado de Israel. Pero en 2012 no estamos más cerca que en 2008 o 2004 de una solución pacífica que permita a los iraníes dotarse de energía nuclear con fines civiles, como ellos dicen buscar, y una renuncia expresa a dotarse del arma nuclear.

Barack Obama ha sido el presidente de los Estados Unidos que en la historia reciente más distancia ha marcado en su política exterior con el Estado de Israel y menos dispuesto se ha mostrado a intentar una negociación exitosa entre Israel y la Autoridad Palestina. Dejando de lado la retórica habitual de las sucesivas administraciones americanas sobre el apoyo indestructible de América a Israel –que sigue siendo la base de la aproximación al tema y que seguramente se convertiría en línea de acción en caso de extremada necesidad– Obama ha criticado abierta y duramente la política de asentamientos israelíes en Cisjordania y mantenido con el primer ministro Netanyahu discrepancias privadas y públicas rara vez si alguna contempladas entre los jefes de los ejecutivos de los dos países. Fruto consciente o inconsciente de su voluntad de aproximación al mundo árabe o resultado de una convicción táctica utilizada para moderar los comportamientos hebreos, el caso es que los judíos de allí y de aquí, los Estados Unidos, miran con abierta desconfianza la política de Barack Obama sobre el tema central de las negociaciones para conseguir la existencia de dos estados conviviendo pacíficamente en el Mediterráneo Oriental, el Oriente Medio. La evolución de la situación sobre el terreno, con una Palestina en realidad dividida en dos entre la Gaza de Hamás y la Cisjordania de Al Fatah, y los acontecimientos recientes en Naciones

Unidas, con el masivo reconocimiento de Palestina como Estado observador y la respuesta israelí anunciando la construcción de los asentamientos, no facilita en absoluto el cumplimiento de lo que todavía hace poco tiempo, y con apoyos internacionales múltiples, se conocía como el *road map* para la solución del conflicto. Sería de buena lógica esperar que en el segundo y último mandato de su presidencia Barack Obama intentara activamente sentar a los contendientes en torno a una mesa y procurar al menos lo que sus predecesores sin excepciones han buscado: el arreglo definitivo de paz. En muchas ocasiones se ha quedado simplemente en la constancia gráfica de una foto y en esta los factores del problema tienen complicaciones añadidas y graves. Es evidente que el tema palestino-israelí ha suscitado en Obama la reacción que muchos de sus críticos le achacan en multitud de temas nacionales o internacionales: indiferencia y lejanía, quizás inducidas por el cansancio que la cuestión suscita en cualquier espíritu alerta. Pero presiones internas y externas, que no pueden ser ajenas a las planteadas por el muy grave tema del armamento nuclear iraní, bien pudieran introducir un cambio en la actitud del presidente y de su administración. En el Oriente Medio, palestinos e israelíes, acostumbrados a jugar con fuego, tienen en sus manos una bomba de relojería que en cualquier momento podría estallar y en la práctica solo los Estados Unidos, incluso en los tiempos posamericanos del obamismo, tienen la capacidad para forzar a que los dinamiteros aplacen sus rencillas y se sienten en torno a una mesa para dirimir sus diferencias. Bien es cierto que Obama puede jugar algunas de las cartas que observadores avisados le conceden: nunca, dicen, la cooperación económica, política, técnica y militar entre Estados Unidos e Israel habría sido más intensa que la conocida bajo la presidencia de Barack Obama. Desde ese punto de vista su imparcialidad no sería más que una finta buscada de propósito para aparecer como próximo a los palestinos y en general al mundo árabe y de este modo, en la aparente equidistancia, facilitar la eventual negociación. Es un escenario rocambolesco pero no del todo ajeno a las prácticas del actual inquilino de la Casa Blanca. Solo el tiempo –que ya no puede ser muy largo– nos dirá lo que de cierto puede haber en el maquiavélico diseño.

Las «primaveras árabes» cogieron a los Estados Unidos –a toda la diplomacia mundial– por sorpresa. Nadie ignoraba que en el amplio círculo de países donde existen mayorías árabes más o menos islamizadas, desde Marruecos y Argelia hasta Yemen y Arabia Saudí, la mayor parte de sus dirigentes practicaban en el mejor de los casos un autoritarismo benevolente y, en el peor, formas diversas de autocracia cuya inspiración –laica o religiosa– alteraba poco las similitudes de la represión. Desaparecidos ya los tiempos en que la guerra fría agrupaba a los países en función de sus afinidades con rusos y americanos, y establecidos estos últimos como única gran potencia en la que confiar, razones prácticas inclinaron a los rectores de Washington, de antes y de ahora, en entenderse con el

sátrapa de turno, sin que su origen religioso o laico importara demasiado, siempre que garantizara estabilidad interior y buena disposición hacia los intereses estadounidenses.

La reprobación, que ya no podría venir de un imposible apoyo al marxismo leninismo moscovita, se situaba en las capacidades respectivas para asegurar que los respectivos territorios no fueran utilizados como albergue o base de lanzamiento de los terroristas islámicos de Al Qaeda y sus proximidades. Todo lo demás –derechos humanos, libertades fundamentales, Estado de Derecho– pasaba a un segundo plano. En esa perspectiva Obama había practicado durante los primeros años de su mandato una *real politik* más cruda que la de su antecesor, George W. Bush, quien al menos, con mejor buena intención que éxito, había intentado llevar el ímpetu democratizador a las masas árabes a través de su iniciativa del *Wider Middle East*. Pero como eso era *nation building* y tenía la impronta de Bush, a Obama le faltó tiempo para arrojarlo por el sumidero de la historia.

La primera y más dolorosa manifestación de esa tendencia se produjo con ocasión de la *revolución verde* iraní, cuando los partidarios de la oposición al régimen manifestaron sonoramente su protesta al conocerse el resultado de las elecciones del mes de junio de 2009. Las protestas fueron duramente reprimidas mientras la Casa Blanca de Barack Obama y el Departamento de Estado de Hillary Clinton, más allá de algunas menciones perifrásticas a las bondades de la democracia, evitaban cuidadosamente criticar al régimen de los *mullahs* o apoyar a la sufriente oposición. Los incidentes se saldaron con decenas de muertos. Era, aún sin saberlo, la primera manifestación de las *primaveras* democráticas en el Medio Oriente –ya que no árabes en este caso– pero los Estados Unidos y Occidente, aún en su patente embarazo, no le dieron más importancia que la concedida a unas algarabías estudiantiles. Washington indudablemente pensaba que una visible contención en la crítica ante lo sucedido serviría para engrasar las ruedas de las pendientes negociaciones sobre el arsenal nuclear iraní. No parece que los iraníes hayan pagado esa prenda.

Pero, aparte de ese pequeño contratiempo, todo parecía ir bien hasta que el 17 de diciembre de 2010 un universitario en paro que pretendía vender productos hortofrutícolas para ganarse la vida en una pequeña ciudad del norte de Túnez decidió suicidarse en la plaza pública rociándose de gasolina y prendiéndose fuego, como si de un bonzo se tratara, ante la repetida negativa de la política local a permitir que realizara sus modestos planes. La dramática escena corrió como un calambre a lo largo de toda la sociedad tunecina que, tras protestas generalizadas, logró que el presidente Ben Ali, encastillado durante 23 años en el poder, se viera obligado a dejarlo y exilarse con toda su familia el 14 de enero de 2011.

El contagio de las manifestaciones populares tunecinas y su éxito democratizador –o al menos así fue interpretado en Occidente– alcanzó rápi-

damente Egipto. La intensidad y la frecuencia de las protestas populares contra Hosni Mubarak forzaron su dimisión el 11 de febrero de 2011. Con algo de lentitud y no poca preocupación los Estados Unidos, a través del propio Obama, se habían sumado a la petición de relevo. Con Mubarak desaparecía uno de los tenidos por elementos básicos de la estabilidad en el Medio Oriente tal como durante decenios la había entendido y alentado la diplomacia americana. Como en Túnez con la salida de Ben Ali, la salida de Mubarak de la presidencia de Egipto abría un periodo de incertidumbre, que por otra parte no hacía nada más que comenzar.

Apenas unos días después, el 17 de febrero de 2011, se registran en Libia las primeras protestas populares contra Muammar Gadaffi, el errático coronel que llevaba rigiendo los destinos del país desde finales de la década de los sesenta del siglo XX. Pero a diferencia de sus colegas en Túnez y Egipto el estrambótico personaje decidió morir matando, abriendo un sangriento periodo de hostilidades contra una oposición cada vez más decidida y mejor armada. La dimensión del conflicto interesó pronto a los actores internacionales, quienes, inquietos por sus ramificaciones, uno tras otro fueron tomando partido en contra del coronel. La ONU declaró en el mes de marzo una zona de prohibición aérea para proteger a los rebeldes. La Liga Árabe en julio tomó abiertamente partido por los grupos de oposición a Gadaffi. Los gobiernos de Francia e Inglaterra, decididos a participar militarmente en la lucha contra el autócrata libio, urgen a los Estados Unidos que haga lo mismo y Obama, en una decisión que sirve también poderosamente para describir el estilo de su liderazgo internacional, y no sin dudas previas, autoriza la presencia bélica de su país pero limitándola a elementos aéreos, de inteligencia y de control, sin poner soldados sobre el terreno. Fue una intervención decisiva pero acorde al obamismo: aventuras exteriores las justas, lo más breves posible, con el menor coste imaginable y siguiendo la línea que marquen los demás. Esa explícita renuncia a la dirección ha venido en conocerse, para alabanza de propios y crítica de extraños, como el *driving from behind*. Tiene abundantes partidarios entre americanos y los que no lo son, cansados unos de las guerras y deseosos los otros de no tener que enfrentarse a unos Estados Unidos demasiado activos. No es claro que tal disposición redunde en una mejor comprensión de los intereses americanos y de sus posibilidades. La propaganda electoral de Obama ha situado Libia en el haber de las contribuciones decisivas a la estabilidad internacional. Pero siéndolo así, ¿no había sido presentada como resultado de las peticiones que franceses e ingleses habían formulado en ese sentido, y realizada siempre desde el asiento de atrás, modestamente *driving from behind*? El caso es que Gadaffi pierde finalmente la partida y es asesinado por sus opositores, en una horrible escena digna del peor *grand guignol* mussoliniano, —quizás el que el personaje merecía— el 20 de octubre de 2011.

El contagio llega también a Yemen, donde el presidente Saleh, después de decenios al frente del poder y tras una serie confusa de acontecimientos iniciados en enero de 2011 con las consabidas revueltas populares, se ve forzado a abandonar su puesto –y como Ben Ali a exiliarse en Arabia Saudí– en el mes de febrero de 2012. Saleh había sido un firme aliado de los Estados Unidos en la lucha contra Al Qaeda. Y el rey Hamad en el pequeño pero estratégico emirato de Barein ve también contestada su gobernación por las manifestaciones que comienzan en febrero de 2011 y que apenas han conseguido ser reprimidas por la policía local y por la intervención extranjera, fundamentalmente saudí: el emirato está en manos de una minoría suní que reina sobre una mayoría chiita y la inestabilidad crea una doble inquietud en los Estados Unidos. Por una parte, la de averiguar si tras las protestas chiitas no se encuentra acaso la larga mano iraní. Y por otra la lógica preocupación que merece la estabilidad de un territorito que acoge el cuartel general de la V Flota de los Estados Unidos y que ya en el año 2001 había sido declarado *major no NATO ally* de los Estados Unidos. De la situación en Yemen Washington ha dicho poco. De la conocida en Barein nada.

Capítulo aparte y especial merece la situación en Siria, donde el contagio de las protestas se manifestó por primera vez el 15 de marzo de 2001 en protestas contra el régimen de Bashar Al Assad para derivar más tarde en una abierta guerra civil de resultado todavía incierto pero que a finales de 2012 se había cobrado ya las vidas de más de cuarenta mil personas. Las condenas internacionales sobre el régimen sirio han caído desde lugares tan diversos como la ONU, los países occidentales, la Liga Árabe o la Conferencia Islámica, en una situación donde se cruzan fidelidades sectarias, intereses económicos y afanes geoestratégicos. Es patente que Irán, con el apoyo callado de Irak, y en menor medida Rusia facilitan armamento y pertrechos a las fuerzas gubernamentales. Es evidente también que a los rebeldes les llegan las armas desde Turquía y Arabia Saudí, mientras Francia e Inglaterra ofrecen elementos *no letales* –comunicación e inteligencia– y los Estados Unidos procuran facilitar también información. Nadie, y menos que nadie los Estados Unidos, ha contemplado hasta el momento la posibilidad de una intervención armada directa, que abriría un nuevo foco bélico en la región, cuando además elementos importantes de la comunidad internacional como Rusia y China se opondrían vigorosamente a la misma. La sensibilidad occidental por la situación humanitaria podría eventualmente desembocar en alguna medida próxima a la que en el caso de Libia permitió el derrocamiento final de Gadaffi. Pero incluso esa posibilidad es contemplada con la mayor cautela por parte de la administración Obama y del mismo pueblo americano.

Además, y por ello debe situarse la experiencia siria en el tiempo postreoro de las «primaveras árabes», se tiene constancia de la presencia entre los rebeldes de elementos radicales próximos o incluso integrados en las

células de Al Qaeda, gentes que se habrían apoderado de los armamentos semipesados facilitados a los rebeldes por turcos y saudíes. A la cautela con que se recibe tal constatación se debe sumar la misma evolución de los países que han conocido la experiencia, todos ellos sin excepción regidos por mayorías islamistas tras las elecciones y todos ellos sumidos, en grado diverso de profundidad, en inestabilidad y caos. Todos ellos además permeados por un patente y violento antiamericanismo. El intento de llegar a las masas musulmanas que tan intensamente desarrolló Obama en la primera parte de su mandato no ha producido resultados visibles. Y la marea islamista que invade la región tras las «primaveras» y las consecuentes elecciones plantean un problema delicado a la diplomacia americana y en general a la de los países occidentales: por vías razonablemente democráticas llega al poder una fuerza que, profesando el islam como guía cívico religiosa, reclama la titularidad absolutista de las adhesiones populares sobre bases ideológicas, políticas y sociales radicalmente distintas a las conocidas y seguidas en el Occidente. El reto es imponente y el presidente Obama no puede enfrentarlo solo con prédicas de tolerancia y proximidad. Lo menos que se puede prever es un tiempo de confusión y peligro, en el que harán falta dotes de flexibilidad y firmeza en dosis que solo el inquilino de la Casa Blanca podrá medir adecuadamente. Pero los tiempos de la Universidad de El Cairo pertenecen a un pasado que a lo mejor nunca fue y que desde luego ya nunca será. Y en la enumeración de las «primaveras» y sus consecuencias queda todavía el catálogo de los países que apenas las han conocido –como Jordania, donde ya se han producido manifestaciones contra el Rey– Marruecos y Argelia, donde solo leves indicios permiten adivinar que algo se está cociendo. Y Arabia Saudita, Kuwait y el resto de los emiratos –donde poco o nada ha ocurrido hasta ahora–. ¿Son todos ellos inmunes al contagio o cabe esperar que más tarde o más temprano también les alcancen los efluvios? ¿Qué podría hacer la diplomacia americana si la inestabilidad antigubernamental se instalara en esos países? No sería de extrañar que Obama y sus asesores dedicaran una parte significativa de su tiempo a averiguarlo.

Trascurrido más de un decenio tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, analistas y opinión pública se preguntan en Estados Unidos, y otras partes del mundo occidental, por la realidad de Al Qaeda, su fuerza real, su capacidad de golpear de nuevo, su misma existencia. No han faltado desde aquel momento momentos dramáticos ligados al terrorismo islámico –Madrid 2004, Londres 2005– ni intentos, afortunadamente frustrados, de provocar de nuevo muerte y desolación en los Estados Unidos o en aviones que al país se dirigían. Y ciertamente la incidencia de las diversas manifestaciones del terrorismo de esa raíz en sus acciones contra hermanos de fe aunque sectarios disidentes, han regado de sangre las calles de ciudades en Irak, en Siria, en Pakistán, en India, por no hablar de los atentados perpetrados contra fieles e iglesias cristianas en Nigeria y en Egipto o los siempre recurrentes, aunque menos numerosos,

que deben soportar los israelíes. Siempre quedará la duda de si Al Qaeda renace o muere, si es una organización o simplemente una inspiración, si en definitiva la inmensa alarma que los atentados del 11 de septiembre sembraron en los Estados Unidos y en todo el mundo occidental sigue estando justificada o por el contrario merece ya una reevaluación política y operativa.

La administración Obama en este su segundo periodo querría pasar la página de la lucha contra el terrorismo –otra de las herencias de George W. Bush– para situarla en una perspectiva menos dramática y más sometida a la normalidad de los procedimientos y leyes civiles del país. Frustrado el primer intento de cerrar Guantánamo por la oposición del Congreso a recibir en cárceles continentales americanas a los terroristas detenidos en la base cubana, hoy se reabre el tema de su, al menos, reducción, afirmando que gran parte de los ciento sesenta detenidos que llevan ahí más de diez años pueden ser perfectamente tratados por la jurisdicción civil y eventualmente vigilados en los sistemas aplicados a los presos necesitados de máxima seguridad. Todo ello bajo el argumento –que tan agradable puede resultar a los oídos del electorado– de que Al Qaeda está en desbandada. Sobre todo, cabría añadir, tras y como consecuencia de la eliminación de Osama bin Laden.

Es esa lógica la que explica las confusiones en que la administración Obama ha caído a la hora de explicar los ataques que el 11 de septiembre de 2001 acabaron en la ciudad libia de Bengazi con la vida del embajador americano en Libia, Christopher Stevens, y tres funcionarios americanos más –dos de ellos relacionados con la CIA–. Si se acepta la teoría de que Al Qaeda ya no existe, tiene sentido la explicación de que el desgraciado incidente fue el producto de una manifestación espontánea que deseaba poner de relieve su malestar por la difusión a través de *You Tube* de un video con origen en los Estados Unidos en el que se denigraba la figura del profeta Mahoma. Si por el contrario, como parece que así fue y la administración Obama no quiso reconocer, los atentados mortales no fueron resultado de una acción espontánea sino producto de una cuidadosa planificación en la que habría participado Al Qaeda y sus asociados, la organización no está muerta y la narrativa oficial no coincide con la realidad.

En la misma perspectiva debe ser colocada la situación en el norte del Mali, en la práctica desgajado del sur desde abril de 2012, y en donde es manifiesta la agrupación de terroristas de diversos orígenes que bajo el nombre genérico de Al Qaeda del Magreb Islámico extorsionan, secuestran y matan a propios y extraños, extendiendo una ola de inseguridad e inestabilidad a los países vecinos y provocando la alerta en la Organización de la Unidad Africana y en las Naciones Unidas. Francia ha manifestado en repetidas ocasiones su preocupación por el tema y su disposición a favorecer el envío de una fuerza multinacional, fundamentalmente africana, que interviniera para atajar la raíz del riesgo. Nada definitivo se ha

podido materializar al respecto pero lo cierto es que la amenaza es real y la posibilidad de su expansión desgraciadamente próxima. Nada que parezca endosar plenamente la idea de que Al Qaeda ha dejado de existir o de que sus riesgos merecen un más reposado tratamiento. Siempre será objeto de discusión este de calibrar con precisión los riesgos del terrorismo y la manera de hacerles frente. Merece la pena seguir con atención lo que de práctico o visionario existe en la que se adivina nueva aproximación de Barack Obama al tema.

La competición estratégica. China. El Pacífico. Rusia

Las relaciones entre los Estados Unidos y China han entrado en una fase en donde la competición coexiste con la colaboración. Es patente la convicción americana de que el reto para la hegemonía está en China pero las escuelas de pensamiento no se ponen de acuerdo sobre plazos, alcances y riesgos. Tampoco sobre la dimensión de la apuesta: ¿es China para mañana o para pasado mañana? ¿Seguimos afirmando la supremacía americana o nos dejamos llevar por lo que aparece como inevitable declive? ¿Llevamos los derechos humanos a las relaciones bilaterales o lo dejamos para mejor momento? ¿Les apretamos las tuercas financieras y comerciales –como hubiera querido hacer Romney de haber ganado las elecciones– o nos guiamos más bien por la comunidad de intereses y riesgos? ¿Les dejamos en propiedad el Pacífico o afirmamos que también allí estamos nosotros, los americanos? ¿Hasta dónde llevamos la presencia militar en la zona?

No son disyuntivas nuevas en el pensamiento estratégico americano y la administración Obama, siguiendo en ello con particular énfasis lo ya iniciado por administraciones anteriores, ha optado por mantener y si cabe reforzar una postura de rotunda afirmación territorial: el Pacífico del sur-este es también una zona de tradicionales intereses americanos, allí estuvieron desde los inicios de la historia del país y allí cuentan seguir estando, con todas sus consecuencias.

El Washington de Obama, como el de sus antecesores, no podría renegar de esos intereses sin negarse a sí mismo. La tupida red de alianzas establecida en la zona desde el final de la II Guerra Mundial con Japón, Corea del Sur, Filipinas, Tailandia, y Singapur entre otros –por no hablar de Taiwán– y la misma presencia soberana de los americanos en la zona explican una primera y poderosa razón para el mantenimiento de la presencia. Esa red, hecha de participaciones ideológicas, comerciales y militares, es vital para el mantenimiento de la noción de estabilidad que los Estados Unidos han contribuido a crear en el área, con beneficiosos efectos para la estabilidad del resto del mundo. Las reivindicaciones chinas sobre el mar territorial y sus zonas económicas, presentadas en los últimos tiempos con rasgos de una indudable

arrogancia frente a próximos y vecinos en el mar de la China, han renovado para sus ribereños el interés de mantener la compañía americana, siempre un buen recurso para tiempos inciertos. El acuerdo recientemente establecido entre los Estados Unidos y Australia para desplegar en las proximidades de Darwin, en el norte del país, un contingente de 2.500 infantes de marina americanos refleja también de manera gráfica la apuesta estadounidense por la zona y por la defensa de sus intereses nacionales en ella. Esa renovada presencia militar americana –que se añade a la ya existente en Japón y en Corea del Sur– sería paralela al reforzamiento de los lazos económicos con los países de la zona – con la conspicua excepción china– a través de la propuesta de Obama de constituir una zona de libre cambio bajo las siglas del *Trans Pacific Partnership* –en el que, por cierto, participarían también algunos de los países latinoamericanos con fachada pacífica: México, Colombia, Perú, Chile y Panamá–. No hace falta decir que esa presencia americana ha suscitado recelos y críticas por parte de las autoridades chinas, que se sienten amenazadas por la que interpretan como voluntad americana de someterles a un cerco. No llegará la sangre al río pero los términos de la contienda, que por el momento no es otra cosa que pacífica, están muy claros: los Estados Unidos refuerzan su papel en el Pacífico del sur-este confirmando con ello tendencias conocidas en la historia del país. Que la decisión tiene que ver con China es cosa de toda evidencia. Que ello supone reorientar prioridades en la política exterior americana es también notorio: la reducción de los efectivos militares americanos todavía desplegados en Alemania, aunque no suponga la reubicación de todos sus números en el Lejano Oriente, es también prueba fehaciente de ello. La política exterior americana da signos con ello de no estar dispuesta a ceder gratuitamente la supremacía al que todos presumen como siguiente agente imperial.

De otro lado, y frente a los que pronostican la inmediata sustitución del poderío americano por el chino, la observación de la realidad debería introducir una cierta pausa analítica. Ha sido a finales de 2012, tal como ha sido abundantemente publicitado por los medios chinos de comunicación, cuando un caza bombardero de la República Popular ha aterrizado por primera vez en un portaviones del país. No hace falta recordar las decenas de años que los pilotos americanos llevan realizando ese ejercicio, que para ellos significa una pura rutina. Y la situación de la economía china, cuyo volumen en efecto ha crecido de manera exponencial en los últimos años hasta ocupar el segundo lugar del *ranking* mundial, no ha sido del todo inmune a la crisis global y sus niveles de evolución o de distribución no tienen las mismas y espectaculares magnitudes de antaño. No es esta una carrera en la que todos decrecen menos China. Ni tampoco es esta la historia de un país ayuno de conflicto y tensiones, cuya gravedad no siempre trasciende al exterior dado el férreo sistema de controles que todavía caracteriza al régimen de Pekín. Queda algún

tiempo y no pocos cambios antes de que los sucesores de Mao Tse Tung –o Mao Zedong, según la más reciente de las transliteraciones– se hagan con el cetro mundial. Los americanos, o incluso los *postamericanos* como Obama, lo saben y no se muestran dispuestos a entregar la primogenitura por un plato de lentejas.

Bien que junto a la confrontación sea imprescindible mantener la cooperación. Para los Estados Unidos es vital el papel que China pueda y quiera jugar para contener las locuras armamentísticas y agresivas de los norcoreanos. Para ambos es central el mantenimiento de unas relaciones económicas y financieras que, con todos sus altibajos, han demostrado su altamente beneficioso y mutuo carácter.

Y ambos países comparten las importantes responsabilidades de ser miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU. No siempre convergen los planteamientos de los dos países y los Estados Unidos, país internacionalmente activo y presente en todos los temas que requieren la atención mundial, encuentra en China un socio más bien pasivo, concentrado en pocos e inmediatos temas, fundamentalmente Taiwán. Querrían los americanos encontrar en los representantes de Pekín respuestas más favorables a sus preocupaciones sobre Irán, Siria, Corea del Norte o el control internacional de la producción y venta de armas cortas, por ejemplo, y es trabajoso conseguir algún asentimiento. Pero la diplomacia americana, y en ello la de Obama no es una excepción, ha sabido habitualmente graduar lo ideal con lo real, sobre todo cuanto se trata de lidiar con la normalmente opaca diplomacia del que fuera Imperio del Centro. Al fin y al cabo si para los americanos se trata de afirmar y prolongar su hegemonía, para los chinos se trata justamente de todo lo contrario: recordar a la comunidad internacional que ellos son los siguientes y que sus opiniones y puntos de vista no necesariamente coinciden con los de la potencia dominante. Así son las cosas. En las que por cierto los puntos de vista de la secretaria de Estado del gabinete Obama, Hillary Clinton, no difieren mucho de los mantenidos y expresados por la secretaria de Estado del gabinete de George W. Bush, Condoleezza Rice.

Otra cosa son las relaciones entre los Estados Unidos y Rusia, le heredera de la Unión Soviética, el fracasado imperio marxista leninista cuya desaparición fue descrita por Vladimir Putin como «una de las grandes desgracias históricas de los tiempos contemporáneos».

Rusia, evidentemente, por mucho que sus dirigentes evoquen otras realidades, no llega a ser lo que fue la URSS y su presencia en el tablero mundial dista de parecerse a la que detentó el régimen que desde Moscú, y durante setenta años, domino, oprimió y sojuzgó a millones mientras para otros tantos, y a pesar de las evidencias, encarnaba la esperanza de la revolución. Rusia es hoy un país disfuncional, anclado todavía en la

nostalgia del pasado y sumido en el espejismo de un presente en donde conviven de manera incómoda el lujo capitalista, la miseria de los desheredados y el neautoritarismo de una clase política apenas remozada desde los tiempos tardíos del soviétismo. Es además un país al que la crisis ha golpeado con fuerza y donde las importantes rentas obtenidas por la explotación de los hidrocarburos y otras materias básicas no bastan hoy para pagar deudas y equilibrar déficits presupuestarios. Esa es básicamente la medida con que los Estados Unidos estiman al que fuera su contrincante estratégico en los tiempos de la guerra fría.

Ocurre que esa percepción debe estar matizada por dos importantes consideraciones. La primera se refiere a la existencia de un todavía importante arsenal nuclear en manos rusas, notablemente disminuido en número del que en su momento poseyera la URSS pero en cualquier caso el primero o el segundo, según los cálculos, de los actualmente existentes en el mundo. Para los Estados Unidos ese dato, que en los momentos inmediatamente posteriores a la desaparición de la URSS propició el envío de una significativa ayuda técnica americana para garantizar la seguridad de las armas nucleares exsoviéticas, sigue contando como elemento de ocupación y preocupación en un universo marcado por la incertidumbre en las capacidades de los actores estatales y por la búsqueda con fines terroristas por los agentes no estatales de artefactos nucleares.

De orden distinto pero de no menos trascendencia es la sombra que Rusia intenta proyectar sobre los países y las regiones desgajadas de la URSS al norte y al sur de la actual federación, hoy países independientes, y sobre los cuales la dirigencia rusa querría recuperar el grado de influencia que en su momento, bajo la capa de los soviets, tuvo. Por no hacer referencia a los nunca cerrados conflictos con los territorios islamizados del Cáucaso. Los países bálticos al norte, los de Asia Central al sur, además de Georgia y Azerbaiyán en el sudoeste, mantienen con la Rusia actual relaciones por lo general marcadas por la desconfianza y por la tensión, cuando no abiertamente por el conflicto, como el que llevó al desigual enfrentamiento entre Georgia y Rusia en agosto de 2008. Sin dejar de recordar que al oeste los países independientes que formaron parte de Pacto de Varsovia –Polonia, Hungría, Bulgaria, Rumania, la República Checa y Eslovaquia– guardan en diversas medidas amarga memoria y siempre renovado temor a los que en su momento se denominaban soviéticos y hoy se llaman rusos.

George W. Bush, que, como más tarde Obama, intentó al principio de su mandato mantener con el país heredero de la URSS relaciones de confianza y cooperación, acabó patrocinando con la Rusia postsoviética de Putin otras muy diferentes, marcadas por el desagrado y, cuando se terciaba, por el desafío. Los Estados Unidos apoyaron abiertamente a Georgia en su conflicto con Rusia y, para que no quedara duda de cuáles eran los sentimientos de la Casa Blanca, Washington anunció que en el nuevo despliegue del *escudo antimisiles* –reedición de la *guerra de las galaxias*

de los tiempos de Ronald Reagan– un conjunto de diez interceptadores se instalarían en Polonia, en territorios no lejanos a la frontera con Rusia. En el mismo esquema entraba el despliegue de un complejo sistema de radares en la República Checa. El propósito anunciado era el de responder tempranamente a los ataques nucleares que pudieran provenir de Corea del Norte o de Irán, pero la explicación no convenció a nadie, y menos que nadie a los rusos, que vieron en la medida un gesto provocador dirigido contra sus propios despliegues nucleares.

Barack Obama, en un signo adicional de su voluntad de no seguir las pautas diplomáticas de su antecesor, introdujo pronto en su primer mandato un cambio significativo de tono en las relaciones con Rusia, sometidas a los que gráficamente se llamó el *reset button*, un nuevo comienzo. Su primera manifestación fue la firma del Acuerdo denominado –de manera también gráfica– *New START*, destinado a reemplazar el anterior acuerdo de limitación de armas estratégicas que había caducado pocos meses antes, y que suponía una reducción de 1.500 cabezas nucleares sobre las anteriormente existentes. El nuevo cómputo quedaría para los americanos en 1.700 y para los rusos en 2.200.

Empezar de cero, o casi, llevó también a los americanos, con el evidente deseo de complacer a los rusos, a la reconsideración del sistema de interceptadores cuya instalación estaba prevista en Polonia para el año 2010. Después de unas agrias negociaciones con los polacos, a los que ya les había costado aceptar los despliegues iniciales, Varsovia se plegó a los deseos americanos que luego transformaron la propuesta inicial en la instalación de una batería de misiles Patriot para cumplir las misiones asignadas a los interceptadores y en el despliegue en territorio polaco de un destacamento americano de la fuerza aérea, que comenzaría a instalarse en el año 2012. El resultado no ha sido demasiado brillante. Los polacos se han sentido abandonados por los americanos ante un eventual conflicto con los rusos y estos siguen sin mostrarse satisfechos por el cambio, estimando que los Patriot siguen estando dirigidos contra los misiles rusos y no contra los iraníes. Lo cual es posiblemente cierto.

El tono de la voluntad de aproximación americana a Rusia lo dio involuntariamente el presidente Obama cuando el 26 de marzo de 2012, con ocasión de la cumbre nuclear que tenía lugar en Seúl, durante la celebración de la cumbre sobre seguridad nuclear que había propiciado el presidente de los Estados Unidos, en una conversación informal con el todavía presidente Medvedev, que fue inadvertidamente recogida por los micrófonos de la prensa, le dijo que después de las elecciones de 2012, y presumiendo su victoria en ellas, «tendría mas flexibilidad». Se supone que para complacer a los rusos en el tema de los despliegues antimisiles. La conversación fue recogida con sorpresa no exenta de espanto en los medios republicanos del país y desde luego en los países de Europa Central que habían formado parte del Pacto de Varsovia. Fáciles de ima-

ginar fueron las reacciones polacas. Pero previsible suponer que, ahora que en efecto ha ganado las elecciones, proseguirá apretando el botón del nuevo comienzo. Es difícil imaginar hasta donde piensa llegar en su política de buscar componendas con los rusos. Nada difícil por el contrario es prever que el afecto proamericano de los países de Europa Central, siempre grande y esperanzado, no se verá aumentado con ello. ¿Valía la pena sembrar desilusión en aliados tan fieles?

En el trato que los americanos dispensan a los rusos no hay temor ni competencia por la igualdad, como existe con los chinos, sino una manifiesta displicencia, fácilmente dada a la concesión de prendas que poco significan pero que contribuyen a limar las asperezas en una relación siempre conveniente. La presencia de Rusia en el Consejo de Seguridad es también algo a tener en cuenta en esta perspectiva, aunque en la práctica, y mas allá de los buenos tonos de la conversación, Rusia sigue comportándose como un difícil compañero de viaje: ni en Siria, ni en Corea del Norte ni en Irán se pliega fácilmente a los ruegos, sugerencias u opiniones de los americanos. El *reset button* de Barack Obama no ha producido en el Kremlin todos los efectos que de él se esperaban. Pero era justamente la señal de que con Barack Obama las relaciones con Rusia serían distintas de lo que habían sido con George W. Bush.

Las zonas traseras. Europa. América Latina. África

No hay una voluntad de descalificación en la utilización del término *traseras* sino simplemente un propósito descriptivo: con sus claras diferencias, Europa, América Latina y África, exentas actualmente de conflictos graves o generalizables, merecen una atención residual por parte de la diplomacia de los Estados Unidos.

En el caso de Europa, donde desde hace años existe el temor de que el Pacífico acabará por absorber los mejores esfuerzos de los Estados Unidos en perjuicio de los en su momento prestados al Viejo Continente, la profecía se ha realizado a sí misma, en un contexto donde la crisis y la división interna de los miembros de la UE han reducido su capacidad de interlocución o relevancia en las relaciones con Washington. Nadie podría deducir de ello que los americanos no prestan a las relaciones con los países europeos, en su doble versión de miembros de la UE y/o de la OTAN, la atención que debe merecerles el núcleo más duro y fiel de sus alianzas y el más grande de sus intereses comerciales. Pero en las actuales circunstancias, esas relaciones no sufren tensiones visibles, mas allá de las derivadas de las distintas fórmulas aplicadas a ambos lados del Atlántico para atajar los efectos de la depresión financiera y económica, y de algunos desacuerdos circunstanciales sobre despliegues estratégicos o votaciones en foros multilaterales. Por ejemplo, el voto negativo de Alemania en el Consejo de Seguridad cuando se debatió y aprobó la intervención en Libia.

Por ejemplo, la división mostrada por el grupo de los 27 en la votación en la Asamblea General de la ONU de la propuesta para admitir a Palestina como Estado observador. Por ejemplo, la evidente falta de recursos para la defensa en la mayor parte de los miembros de la OTAN. Aunque, en el lado positivo, haya que reconocer, y los americanos así lo hacen, la importante contribución prestada por un número significativo de miembros de la OTAN –España entre ellos– al esfuerzo aliado de la ISAF en Afganistán.

Pero la diplomacia americana, ahora con Barack Obama como antes con sus predecesores, sigue sin entender la compleja maquinaria decisoria de las instituciones europeas, que interpretan como falta de eficacia y pérdida de tiempo. Cuando Barack Obama decidió no participar en la cumbre anual UE-Estados Unidos, que debía celebrarse en Madrid en 2010, no lo hizo como desaire al presidente del Gobierno español Rodríguez Zapatero, sino como consecuencia del cansancio que el año anterior le había producido tener que asistir al rosario de 27 intervenciones de los respectivos jefes de estado y de gobierno comunitarios, en parecida ocasión. O, desde otro punto de vista, no se trataba de un problema de tiempo sino de atención: el presidente de los Estados Unidos no estimaba interesante lo que los 27 pudieran comunicar. ¿Hubiera sido su actitud la misma si se hubiera tratado de una reunión de jefes de estado y de gobierno de la zona del Pacífico?

Para Washington la pregunta que Henry Kissinger se hizo hace más de tres decenios para inquirir cual era el teléfono del responsable de la política exterior de Europa hoy sigue teniendo validez y ello conduce a primar las relaciones bilaterales sobre las multilaterales. Hace todavía pocos años se especulaba sobre la reticencia que los americanos podrían mostrar hacia la eventual rivalidad que llegaría a encarnar una Europa unida. Nadie hoy recurriría a esa especie y muchos piensan que incluso en sus adelantos institucionales la Europa de los 27, meritoria como es, no pasa de constituir la representación de un continente en decadencia. Hoy menos próspero que antes, es cierto, pero siempre pacífico y razonablemente aliado con los valores y con los intereses de los Estados Unidos. Frente a esa realidad la diplomacia americana, antes de Obama y con él y seguramente después de él, piensa que basta con mantener una conspicua atención a lo que pasa en Bruselas mientras se cultiva la red de fructíferas relaciones bilaterales. Entre las que naturalmente siempre descuella la muy especial mantenida con el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte. ¿Para qué más?

Las Américas, en la óptica de las diplomacias americanas de los últimos años, no constituyen hoy ningún especial quebradero de cabeza para la política exterior de los Estados Unidos, a pesar de los Chávez, Castro, Correa, Ortega, Kirchner o Morales. Ninguno de ellos, declaradamente antiyanquis a la antigua usanza, ha llegado a suponer otra cosa que no fuera

una *tactical nuisance*, una molestia pasajera para el gran vecino del Norte. En Venezuela Chávez, posiblemente en sus últimas horas, ha intentado complicados movimientos de alianza con gentes tan exóticas como los libios, iraníes o rusos, en vicisitudes estrechamente seguidas por los servicios americanos de inteligencia, pero nunca podría sobrepasar determinados límites: al final de la historia el principal cliente para su petróleo sigue siendo los Estados Unidos. Obama ha realizado un par de gestos de buena voluntad hacia Cuba, facilitando viajes, remesas y reuniones familiares sin que la prosecta dictadura de los hermanos Castro haya movido un dedo en la dirección de la democracia. Brasil tiene pretensiones imperiales y cuando menos de hegemonía regional y es quizás el país mas atentamente seguido por la diplomacia americana con el fin de buscar en lo posible sinergias y evitar enfrentamientos, pero al final de la historia las distancias siguen siendo estelares y poca la disposición de los propios latinoamericanos a dejarse conducir por este o aquel rector. Y con México, que sí interesa de verdad a los Estados Unidos por lo que mandan la vecindad y la emigración, las relaciones parecen haber entrado en una vía de tranquila discusión de intereses y diferencias. El hemisferio, como los estadounidenses describen al territorio que comienza al sur del Río Grande, no plantea demandas graves ni problemas especiales.

Y sin embargo los riesgos acechan: en México se produjeron más de sesenta mil muertos en la lucha contra el narcotráfico entre 2006 y 2012; hay claros indicios de la cooperación entre células terroristas y organizaciones criminales para aprovechar los *corredores de la droga* que conectan México y EE.UU.; Guatemala, El Salvador y Honduras conocen epidemias de homicidios por la delincuencia organizada; el tamaño y poder de las organizaciones criminales en los EE.UU. aumenta como consecuencia del tráfico de drogas, armas y personas en las Américas; Irán mantiene lazos muy estrechos con Venezuela, Cuba y Ecuador; en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay están actuando células de Hizbolá; China está realizando inversiones astronómicas en Perú, Chile, Colombia y Brasil. Y en definitiva quizás conviniera que la administración Obama, y en esto actuando a diferencia de las anteriores, prestara algo más de atención a un *patio trasero* en donde, en contra de la narrativa oficial y de sus mejores deseos, sí están pasando cosas. Algunas de ellas potencialmente explosivas.

El panorama continental no quedaría completo sin una mención al Canadá, para muchos el estado número cincuenta y uno de la Unión, con el que, más allá de divergencias ocasionales, los Estados Unidos mantienen unas relaciones de extraordinaria proximidad y cooperación en todos los sentidos.

África tiene para la diplomacia americana una esperanza no siempre acompañada por la realidad en Sudáfrica, el país emergente del conjunto, y varias preocupaciones de seguridad: la derivada de Somalia como estado prácticamente fallido, en su doble vertiente de refugio para terroristas islámicos

y para piratas; la continuada inestabilidad en Sudán no acallada por la división del país; y los peligros derivados del activismo separatista en Nigeria, con sus manifestaciones anticristianas y sus continuos ataques a los pozos petrolíferos. Pareció que el presidente Obama prestaría atención especial al continente del que procede la mitad de su familia pero, aparte de un temprano viaje a la costa occidental africana, no son visibles acciones especiales al respecto más allá de las derivadas de la política de cooperación al desarrollo que el Departamento de Estado lleva a cabo con dedicación y ahínco. Es muy ilustrativo desde ese punto de vista consultar el *Quadriennial Diplomacy and Development Report* publicado por el Departamento en 2010. Y sorprendería comprobar el notable número de jóvenes americanos que guiados por el espíritu altruista que ha constituido lo mejor de la nación siguen prestando sus servicios en el *Peace Corps* o en los servicios de las agencias especializadas. Todo ello se apunta en el haber del *soft power* por el que la administración Obama ha decidido apostar, continuando esfuerzos previos destinados a mostrar al mundo la voluntad de cooperación y ayuda que también guía las acciones de la política exterior americana.

Una mirada hacia España

Tuvieron España y los Estados Unidos relaciones de buen entendimiento desde los años noventa del siglo XX, pasadas las turbulencias del referéndum sobre la OTAN y la consiguiente ardua negociación del tratado defensivo bilateral, que desembocaron en otras de gran proximidad entre los años 2000 y 2004. Esa evolución favorable produjo grandes beneficios en el despliegue exterior de España y en su misma presencia política y económica dentro de los Estados Unidos, aspectos que se vieron truncados por el brusco cambio de orientación que se produjo en la política interior y exterior de España a partir de las elecciones del 14 de marzo de 2004. Aunque nada irreparable se siguió de aquella situación –las relaciones defensivas bilaterales siguieron su curso habitual, como las de cooperación en otros terrenos, España envió contingentes militares a Afganistán en el contexto del esfuerzo conjunto de la ISAF– fue evidente la lejanía instalada en el entendimiento entre los dos países, cimentada de parte española por una manifiesta voluntad de abordar críticamente las acciones americanas con respecto al Oriente Medio, y en particular Irak, y correspondidos de parte americana por la desconfianza crecida al calor de los cambios en los humores hispanos. Medios oficiales españoles estimaron que con la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca en 2008 esa situación se resolvería rápidamente, con el retorno a la proximidad preexistente, pero en realidad no ha sido así. No hay ningún indicio de que por parte de unos o de otros exista ningún plan para emprender una nueva aproximación, aunque la situación pueda ser calificada de normal a todos los efectos. Cabe incluso resaltar la decisión española de albergar en la base de Rota los elementos navales americanos que forma-

rían parte del nuevo despliegue del *escudo antimisiles* tras los cambios habidos con respecto a lo anteriormente previsto con Polonia.

Entretanto, la evolución de la crisis y su gestión, en general por los países europeos y en particular por España, ha influido negativamente en la imagen de nuestro país en los medios públicos y privados americanos, hasta el extremo de que en las elecciones presidenciales de 2012 los candidatos se refirieron varias veces a España como modelo de lo que no había que hacer. Las noticias sobre las reclamaciones independentistas por parte de sectores nacionalistas catalanes, que han tenido también gran repercusión mediática exterior, no ayudan precisamente en ese panorama. Por más que la normalidad diplomática esté instalada en esas relaciones, en las que no dejan de constituir un factor positivo los intercambios económicos, comerciales y financieros entre los dos países, importantes en ambos sentidos, pero sobre todo muy significativos para las empresas españolas que están encontrando en territorio americano horizontes para su expansión y rentabilidad.

Existen bases sólidas para el reforzamiento de las relaciones entre los dos países. En el contexto de las relaciones bilaterales y multilaterales defensivas –España tiene una relación de aliado de los Estados Unidos a través de la OTAN– tienen gran significado para Madrid y para Washington. El entrecruzamiento de intereses económicos es cada vez mayor. Queda por encontrar un resquicio para que España, el país miembro de la OTAN y bilateralmente relacionado con los Estados Unidos a través de un tratado de defensa que tiene el más alto índice de antiamericanismo del mundo occidental, recupere el sentido de las proporciones y la noción de las ventajas que para los intereses comunes reviste el retorno de la que fue en su momento relación privilegiada. Las relaciones entre ambos países no pueden depender de quien ocupe las mansiones ejecutivas en un determinado momento sino de una comprensión exacta de los intereses mutuos a largo plazo. Para ello es conveniente desarrollar una política de proximidad en la que la multiplicidad de los intereses españoles –país europeo, mediterráneo e hispanoamericano– puede ser notablemente reforzada. Los estadounidenses son buenos jugadores en el tablero de los favores mutuos e intereses recíprocos. ¿Lo sabrán ser también los españoles?

Bibliografía

- Barbera, Rafael y Benedicto, Miguel Ángel, *Estados Unidos 3.0. La era Obama vista desde España*, Plaza y Valdés Editores, Madrid 2012.
- Bergen, Peter L., *Man Hunt: the ten year search for bin Laden from 9/11 to Abbottabad*, Crown Publishers, New York, 2012.
- Klaidman, Daniel, *Kill or Capture: the war on terror and the soul of the Obama presidency*, Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, New York, 2012.

- Mann, James, *The Obamians: the struggle inside the White house to redefine American power*, Viking, New York, 2012.
- Rupérez, Javier, «La incógnita Obama», en *Cuadernos de pensamiento político*, FAES, Madrid, octubre-diciembre 2010.
- *Memoria de Washington. Embajador de España en la capital del Imperio*, La Esfera de los Libros, Madrid, 2011.
- *El espejismo multilateral*, Almuzara, Córdoba, 2009.
- State Department and USAID, «Leading Through Civilian Power». *The First Quadriennial Diplomacy and Development Review*, Washington DC, 2010.
- The White House, *National Security Strategy*, Washington DC, 2010.
- Woodward, Bob, *Obama´s Wars*, Simon and Schuster, New York 2010.
- Zakaria, Fareed, *The post american world. Release 2.0*, W.W. Norton and Company, New York, 2011.

Oriente Medio: pivote estratégico mundial

Francisco José Berenguer Hernández

Capítulo segundo

Resumen

Oriente Medio es indudablemente uno de los pivotes del panorama estratégico mundial. Su influencia en el mercado energético mundial hace que su actual conflictividad sea motivo de preocupación a escala mundial. El permanente conflicto palestino-israelí, la influencia del proceso político en Egipto, la guerra civil en Siria y las tensiones provocadas por el programa nuclear iraní van a tener un evidente protagonismo a lo largo de 2013.

Palabras clave

Oriente Medio, Egipto, conflict palestino-ísraelí, Gaza, guerra civil siria, programa nuclear iraní.

Abstract

Middle East is undoubtedly one of the pivots of the global strategic panorama. Mainly his influence on the world energy market makes that the current regional conflicts have become a concern worldwide. The ongoing Israeli-Palestinian conflict, the influence of the political process in Egypt, the civil war in Syria and tensions over Iran's nuclear program will have a stressed protagonism throughout 2013.

Key Words

Middle East, Egypt, the Palestinian-Israeli conflict, Gaza, Syrian civil war, Iran's nuclear program.

Introducción

Realizar una exposición del panorama estratégico regional concerniente a Oriente Medio es siempre una tarea compleja. Las permanentes tensiones, cuando no conflictos abiertos, los múltiples factores de naturaleza geopolítica y el enorme impacto de la región en el equilibrio económico mundial que produce la exportación de recursos energéticos por varios países del área, hacen de Oriente Medio uno de los pivotes del panorama estratégico mundial, de un modo que desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial y la creación del Estado de Israel podemos considerar como permanente.

Pero en la actualidad esta presencia estelar en el trabajo y las preocupaciones de las administraciones de todo el mundo se halla incluso en un punto más elevado de lo habitual.

La guerra civil en Siria y la amenaza de guerra que pesa sobre la confrontación que las autoridades iraníes mantienen con buena parte de la comunidad internacional, muy particularmente Estados Unidos e Israel, debido al conocido programa nuclear persa, protagonizan buena parte de las noticias del panorama internacional día tras día en el momento de redactar este capítulo.

Además el recrudecimiento durante noviembre de 2012 del permanente enfrentamiento entre palestinos –principalmente la Gaza de Hamás– e Israel, que tras una serie de incidentes relativamente menores ha desembocado en el lanzamiento de cientos de cohetes y misiles contra territorio israelí y la inevitable y contundente respuesta militar de Israel materializada en la operación Pilar Defensivo, que no constituye sino uno más de la larga serie de picos de alta intensidad de una guerra ya antigua, ha provocado un esfuerzo extraordinario de la diplomacia para evitar que inflamara una región ya suficientemente castigada por la violencia.

Estos hechos, relacionados y enmarcados en parte en los procesos de cambio político abiertos en varios países de la zona como consecuencia de las revueltas árabes, coinciden en el tiempo con dichos procesos y se unen a los conflictos que tradicionalmente se han estado desarrollando en la región, tales como la confrontación suní-chií por la supremacía en el ámbito musulmán y, sobre todo, el citado conflicto palestino-israelí.

Como consecuencia de la presencia de todos estos elementos, se hace necesario revisar brevemente hechos que exceden los límites geográficos de lo que tradicionalmente se ha considerado Oriente Medio, contemplando una amplia zona que, a efectos de este capítulo, comprende desde Egipto a Irán, desde Turquía a Yemen. Una inmensa zona, tanto geográfica como demográficamente, que ha superado su habitual condición de *zona caliente* para alcanzar el punto de ebullición.

Conflicto palestino-israelí

El aparentemente interminable conflicto continúa siendo esencial para intentar comprender la dinámica regional, aunque la guerra siria, y sobre todo la creciente tensión prebélica alrededor del programa nuclear iraní, hacen pensar en la cuestión palestina más como instrumento de esos otros procesos, al menos transitoriamente, que como eje vertebrador de la conflictividad regional.

En ese sentido son numerosos los analistas que contemplan las acciones palestinas previas a la operación israelí Pilar Defensivo como un modo de alejar la atención de Irán, en un momento en que, tras las elecciones norteamericanas, las declaraciones del primer ministro Netanyahu o el ministro Barak estaban reavivando una vez más los temores acerca de un ataque militar preventivo israelí a las instalaciones nucleares iraníes.

Tampoco hay que olvidar que la causa palestina deposita buena parte de sus esperanzas en la construcción de una narrativa determinada en el conflicto¹, que ha de ser reactivada regularmente para mantener su impulso y repercusión en la opinión pública mundial. Buena prueba de la conciencia sobre la importancia de la batalla propagandística es la novedad introducida por el portavoz del Arma Aérea y del Espacio israelí (IAF) a través de Twitter, en el que ha estado difundiendo en tiempo real los ataques con cohetes sufridos y otros aspectos de las operaciones, convirtiendo a esta popular y muy difundida red social en un arma más del conflicto en la Franja de Gaza². Israel responde así de un modo institucional y controlado al uso más individual y espontáneo que de las redes sociales se hace en cualquier conflicto de nuestros días.

El desafío de Abbas ante Naciones Unidas

Sin embargo sí es necesario subrayar la iniciativa palestina en Naciones Unidas. El aún presidente de la Autoridad Nacional Palestina (ANP), Mahmud Abbas, ha lanzado una propuesta para que la Asamblea General reconozca a los palestinos como Estado observador no miembro, permitiéndole de este modo formar parte de varias de las agencias u organismos enmarcados en la ONU. Evidentemente, más allá de los aspectos puramente instrumentales que esta pertenencia pueda conllevar, el presidente espera de este modo obtener una importante baza política

¹ Federico Aznar Fernández Montesinos, *La imagen y la construcción de narrativas en los conflictos*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEE007-2012_GuerraAsimetrica_FA.pdf.

² J. M. Vera, «Twitter se convierte en un arma en el conflicto entre Israel y Hamás», *Atenea Digital*, http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_10901_ESP.asp.

que pudiera acercar el reconocimiento universal del Estado Palestino de pleno derecho, a la vez que ha forzado a las naciones a definirse en una votación que, efectuada el 29 de noviembre de 2012, ha manifestado el masivo apoyo suscitado por la causa palestina, y sobre todo, el aislamiento político en el que Israel ha ido cayendo. Tampoco ha salido bien librada la diplomacia de la primera potencia mundial, que a pesar de sus esfuerzos previos a la votación no ha conseguido más que nueve votos en total en contra del reconocimiento palestino en la ONU³.

Esta iniciativa, sin duda revitalizadora de la causa palestina, está por otra parte preñada de riesgos para el proceso de construcción nacional palestino, y es de hecho una estrategia peligrosa, al menos en el corto plazo. Como era de prever la oposición israelí ha sido enérgica, hasta el punto de que el ministro de Asuntos Exteriores, Avigdor Lieberman, ha amenazado a la ANP con dos represalias de hondo calado. Tras la votación ha cumplido en parte sus amenazas.

La primera de ellas es la congelación de los impuestos que Israel recauda y transfiere a la ANP. Comoquiera que estos ingresos representan más del 50% del presupuesto de la ANP, las instituciones palestinas resultarían inviables, en un momento en que la aguda crisis económica parece dificultar que dichas aportaciones puedan ser fácilmente sustituidas por las de otras naciones, salvo quizás las monarquías del Golfo. Esta circunstancia provocaría bien la desaparición de hecho del pseudoestado palestino existente hasta el momento, bien su control por los principales artífices del conocido como *creciente suní*. Ese proceso prácticamente echaría a la totalidad de los palestinos en manos de Hamás, dificultando el objetivo de la convivencia pacífica de dos estados y reforzando las facciones más intransigentes palestinas, actuando como un bumerán contra los intereses israelíes.

Quizás por un análisis similar, las autoridades israelíes han decidido actuar, pero no con una política de máximos. Así la anunciada congelación de las transferencias financieras ha consistido, al menos en un principio, en destinar los 460 millones de shekels que debían ser transferidos a la ANP a descontar en dicha cantidad la deuda que esta mantiene con distintos proveedores israelíes como la Compañía Eléctrica⁴. Una decisión que no sustrae el dinero a los palestinos pero que al mismo tiempo coloca a la ANP en una situación muy difícil. Parece pues que Israel ha decidido modular los siguientes pasos de la ANP con medidas de este tipo.

La segunda represalia anunciada es aún más radical, pues consistiría en la anulación unilateral israelí de los Acuerdos de Paz de Oslo de

³ Antonio Caño, «La ONU acepta a Palestina», *El País*, 30 de noviembre de 2012.

⁴ Ana Carbajosa, «Israel congela el traspaso de fondos a los palestinos como castigo por ir a la ONU», *El País*, 2 de diciembre de 2012.

1993, lo que produciría el desmantelamiento de la tambaleante ANP y los mismos efectos apuntados en el párrafo anterior. No ha sido cumplida por el momento, aunque la decisión unilateral de la ANP ante la ONU podría permitir a Israel invocar esta circunstancia en cualquier momento si la coyuntura les aconsejara esta acción. En su lugar, y de modo inmediato el primer ministro Netanyahu ha aprobado la construcción de 3.000 viviendas tanto en Jerusalén como en Cisjordania⁵, más allá de la línea de demarcación de 1967, la conocida Línea Verde, devolviendo la jugada a Mahmud Abbas donde más daño hace a la causa palestina, mediante las muy controvertidas construcciones de asentamientos judíos en territorio considerado por los palestinos como propios, e incrementando de este modo la dificultad para alcanzar algún día la solución de los dos Estados.

En definitiva, a pesar de que la cercanía de las elecciones israelíes se presta a declaraciones altisonantes, parece que la iniciativa de Abbas ha cruzado una línea roja ante la que Israel no pretende ceder. Y es que las posibilidades israelíes en la votación de la Asamblea General eran simplemente nulas, como demuestran las muy gráficas declaraciones del primer ministro Netanyahu:

«Hagamos lo que hagamos, los palestinos tienen mayoría automática en la Asamblea de la ONU. Aunque pidan reconocer que el día es noche, tienen mayoría...»⁶.

El reelegido presidente Obama se ha opuesto frontalmente a la realización de la votación en la ONU, y así se lo ha hecho saber a Abbas. Este equipara su iniciativa unilateral con la unilateralidad de las construcciones de nuevas colonias en Cisjordania, por lo que emplaza a Netanyahu a retomar las negociaciones tras el reconocimiento palestino en la ONU. Sin ir más lejos, el pasado 6 de noviembre, no casualmente el día de las elecciones presidenciales norteamericanas, con la intención de disminuir el impacto mediático de la medida adoptada, la administración israelí ya aprobó la construcción de 1.285 nuevas viviendas en varias de estas colonias⁷, en un claro aviso de lo que sucedería si finalmente la votación en Naciones Unidas se efectuaba, como finalmente así ha sido. En definitiva más de lo mismo entre dos bandos que se muestran intransigentes ante los incumplimientos ajenos, que consideran justificación suficiente para los incumplimientos propios.

⁵ Sal Emergui, «Netanyahu aprueba construir 3.000 casas en Jerusalén Este y Cisjordania», *El Mundo*, 30 de noviembre de 2012.

⁶ *El Mundo*, 14 de noviembre de 2012, <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/11/14/internacional/1352890004.html>.

⁷ *Israel approves construction of 1.200 new homes in East Jerusalem*, Country Risk Daily Report, Jane's 8 de noviembre de 2012

Una nueva escalada de la violencia

Pocas fechas antes de la referida votación en ONU se ha producido el enésimo pico de violencia, centrado como es habitual en los últimos años en Gaza. Tras varias escaramuzas menores, el incremento de los habituales cohetes desde Gaza a Israel y los ataques aéreos de represalia israelíes, la muerte el 14 de noviembre de 2012 de Ahmed al-Jabari, considerado el jefe del aparato militar de Hamás, al ser alcanzado el vehículo en el que viajaba por un misil aire-superficie, condujo a la mayor oleada de lanzamiento de cohetes desde Gaza a Israel y de bombardeos de las fuerzas israelíes en Gaza desde hacía 4 años. Así, mientras que el número de cohetes palestinos lanzados a lo largo de 2012 ascendía a unos 750⁸, más de 1.000 fueron lanzados en apenas seis días⁹, mientras que se producían hasta 20 bombardeos al día por las fuerzas aéreas israelíes y decenas de miles de reservistas eran llamados a filas y concentrados en la frontera de Gaza como preparación para una inminente invasión terrestre de la franja.

Estos bombardeos recíprocos se han producido en un momento especialmente delicado, apenas a mes y medio de las elecciones en Israel, por lo que la necesidad de demostrar firmeza por parte de Netanyahu puede haber sido aún mayor de la que normalmente hace gala, provocando una enérgica reacción diplomática, encabezada tanto por Egipto como por Estados Unidos.

La reacción del presidente Mursi, que se comentará más ampliamente en un punto posterior, ha sido pronta, reclamando reuniones urgentes tanto del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como de la Liga Árabe, mientras que el presidente Obama envió con idéntica premura a la secretaria de estado Clinton a Israel y Egipto, con la clara misión de evitar una escalada del conflicto aún mayor y detener la que parecía en esos instantes inminente entrada de las fuerzas terrestres israelíes en Gaza.

El éxito de los esfuerzos diplomáticos ha sido notable y superior al alcanzado en ocasiones anteriores, sobre todo si se tiene en cuenta el corto espacio de tiempo en el que se logrado. El alto el fuego alcanzado el 20 de noviembre deja sobre el tapete regional algunos indicios que probablemente van a hacerse aún más evidentes a lo largo de 2013 y los próximos años.

⁸ Isabel Kershner y Fares Akram, «Ferocious Israel Assault on Gaza Kills a Leader of Hamas», *The New York Times*, 14 de noviembre de 2012.

⁹ Batsheva Sobelman y Patrick J. McDonnell, *Los Angeles Times*, 20 de noviembre de 2012.

Novedades tecnológicas en el breve episodio de lucha

En la poco más de una semana que han durado las hostilidades han vuelto a quedar demostradas varias cosas que son de sobra conocidas. Circunstancias como la desproporción de los medios ofensivos de ambos bandos, con el consiguiente desequilibrio de bajas sufridas, aunque en este factor interviene sin duda el hecho de que Gaza presenta la mayor densidad de población del mundo, elevando insosteniblemente el número de bajas entre los no combatientes.

La creciente capacidad ofensiva palestina, al disponer de cohetes cada vez más sofisticados y con mayor alcance, que Irán ha reconocido como de fabricación propia, como no ha tenido reparo en declarar el presidente del parlamento iraní, Ali Larijani:

«Estamos orgullosos de que nuestra ayuda a Gaza sea a la vez financiera y militar»¹⁰.

y ha manifestado igualmente el líder de Hamás, Khaled Meshaal, en El Cairo tras el acuerdo de tregua alcanzado.

El alto nivel de inteligencia que Israel dispone sobre sus rivales en Gaza, de modo que sus medios aéreos y navales han batido cerca de 1.500 objetivos, de los que 19 eran centros de mando y cuarteles generales de Hamás¹¹.

Las mejoras efectuadas en el seno de las fuerzas armadas israelíes, que Jordán¹² considera acertadamente fruto de la profunda reflexión nacional desarrollada tras el fracaso de la operación en el sur de Líbano en 2006 y de *Plomo Fundido* en 2008/2009, y de la innovación militar de gran calado desde entonces emprendida, no han bastado para vencer en Gaza en 2012. Perdida ante la opinión pública mundial la batalla de las narrativas, Israel cosecha indudables éxitos militares que son al mismo tiempo derrotas estratégicas y políticas.

Pero por encima de estos hechos, los sucesos de noviembre de 2012 van a ser recordados probablemente por la puesta de largo de un sistema de armas que va a tener un largo recorrido e impacto en el equilibrio de fuerzas regional de los próximos años. Conocido como *Iron Dome*, este sistema de defensa diseñado específicamente para las necesidades de Israel, considerablemente más sofisticado que el aún en desarrollo *Ballistic Missile Defense System* o *Escudo de Misiles* de OTAN en territorio

¹⁰ Página web oficial del Parlamento iraní, www.icana.ir, 21 de noviembre de 2012.

¹¹ Abigail Hauslohner y Ernesto Londoño, «Hamás leaders emerge stronger than ever, Palestinian say», *The Washington Post*, 22 de noviembre de 2012.

¹² Javier Jordán, *Adaptación militar israelí: brillante en lo táctico, insuficiente en lo estratégico*, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, 20 de noviembre de 2012.

europeo, es capaz de interceptar misiles de teatro y cohetes de largo alcance en cualquiera de sus fase de vuelo, incluida la de impulsión inicial. Desarrollado con el apoyo técnico y financiero norteamericano el sistema ha sido calificado por el ministro de defensa israelí Ehud Barak como el «tecnológicamente más impresionante logro de Israel en los últimos años»¹³. De hecho ha protagonizado el primer enfrentamiento masivo y generalizado de misiles contra misiles en un episodio que sin duda entra por este motivo en la historia de la guerra.

Con una tasa de éxitos cercana al 90% según fuentes israelíes, ha sido capaz de defender satisfactoriamente las áreas más densamente pobladas al alcance de los cohetes palestinos, evitando su impacto en zonas donde inevitablemente habrían causado un número de víctimas difícil de calcular pero muy superior a las sufridas, que no alcanzan la decena. Sin embargo el sistema, en contra de lo que su nombre parece indicar, ni aspira ni puede en modo alguno garantizar una defensa global del territorio. Cada misil lanzado se sitúa en torno a los 40 – 50.000\$¹⁴ y la respuesta eficaz a un elevado número de cohetes lanzados en salvas, desde distintas localizaciones, con un ritmo sostenido durante varios días y con tiempos de vuelo muy cortos debido a la cercanía del lanzamiento, como ha sido el caso en esta ocasión, hacen de la interceptación de todos los proyectiles una quimera. De hecho el mayor problema sufrido por el sistema ha sido la disponibilidad de misiles interceptores, con Rafael Advance Defence System Ltd, empresa desarrolladora del sistema, sobrepasada en su programa de producción por los centenares de misiles lanzados¹⁵ desde el inicio de *Pilar Defensivo*.

En consecuencia se trata de un sistema de defensa zonal que permite proteger con elevada eficacia aquellas áreas consideradas en mayor riesgo o más sensibles. Evidentemente todavía en desarrollo –entró en servicio en marzo de 2011– y con la enorme experiencia acumulada en estos días de funcionamiento continuado en condiciones extremas, se pueden extraer varias conclusiones de su irrupción en el escenario.

La menos importante, pero en absoluto despreciable en los tiempos que corren, es probable que el sistema se convierta en un éxito de exportación, si bien con las limitaciones políticas inherentes en un sistema de armas de impacto estratégico.

Precisamente desde esa óptica, la capacidad ofensiva palestina –y de Hezbolá desde el norte de Israel– se ve severamente limitada, pues la

¹³ Isabel Kershner, «Israeli Iron Dome Stops a Rocket with a Rocket», *The New York Times*, 18 de noviembre de 2012.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Dan Williams, «Israeli missile-makers strive to meet Iron Dome demand», *Reuters*, 20 de noviembre de 2012.

mayoría de sus futuros lanzamientos de cohetes serán interceptados siempre y cuando se dirijan a objetivos rentables. Paralelamente las fuerzas terrestres israelíes podrán evitar frecuentemente la necesidad de realizar incursiones en las zonas de lanzamiento para alejar o neutralizar a los lanzadores, al limitarse el daño en la población israelí y consecuentemente su impacto político. De hecho es difícilmente imaginable que se hubiera podido evitar la entrada en Gaza y los combates terrestres durante *Pilar Defensivo* si Tel Aviv, por ejemplo, hubiese soportado numerosos impactos y decenas de víctimas. En definitiva se puede considerar que *Iron Dome* ha salvado numerosas vidas de la población israelí, por supuesto, pero también de militares israelíes y de palestinos de Gaza, al contribuir decisivamente a evitar la invasión terrestre de Gaza y permitir el alto el fuego tras pocos días de bombardeos mutuos.

Por último, aunque causa primera del desarrollo del sistema, la amenaza creciente de los misiles de teatro iraníes, potencialmente dotados de cabezas nucleares en un futuro cada vez menos lejano, ha sufrido un notable menoscabo, sobre todo teniendo en cuenta que un lanzamiento de estas características, no por improbable menos letal, forzosamente se produciría en un número simultáneo de proyectiles muy inferior a los lanzados desde Gaza. En consecuencia *Iron Dome* tendría altas probabilidades de destruir las cabezas de guerra de los misiles lanzados. Únicamente la más avanzada tecnología de microcabezas *multiple independently targetable re-entry vehicle* (MIRV) similar a la que puede montar los misiles RT-2UTTKh Topol-M rusos, muy lejos de las posibilidades iraníes por ahora, reequilibraría las fuerzas entre la amenaza iraní y la defensa israelí.

No obstante, aunque las consecuencias para Israel de un solo impacto en su territorio de un proyectil procedente de Irán no permiten en modo alguno desentenderse del programa nuclear y balístico iraní, el éxito de *Iron Dome* puede proporcionar a Israel un mayor margen de tiempo y disminuir la sensación de inmediatez en sus intenciones de lanzar un ataque preventivo contra las instalaciones iraníes.

La situación en Israel

El nuevo episodio de enfrentamiento en Gaza ha sorprendido a Israel en pleno proceso electoral. Con las elecciones previstas en enero de 2013, la gestión de la crisis por el gobierno de Netanyahu no cabe duda que tendrá incidencia en el resultado de las mismas. Y no parece inicialmente que de forma favorable al primer ministro, pues una encuesta publicada en el diario *Maariv* muestra al 49% de los israelíes contrarios a la debilidad que representaría el alto el fuego negociado, y favorables a la invasión terrestre de Gaza, mientras que solo el 31% de los encuestados

aprueba el pacto alcanzado¹⁶. Evidentemente los sectores situados más a la derecha del arco parlamentario israelí son los que se oponen más vehementemente a la actuación del primer ministro.

De este modo la intención de voto reflejada en dicha encuesta refleja un descenso del 6% para la formación de Netanyahu y su ministro de Asuntos Exteriores, Avigdor Lieberman, conocida como *Likud Beitenu*. A pesar de eso continúa a la cabeza de los sondeos con 37 de los 120 escaños, por lo que parece probable una repetición de las alianzas que conforman el actual gobierno, sin vuelcos significativos.

En cuanto a la situación y percepción de la seguridad del pueblo israelí, el publicitado éxito de Iron Dome es un elemento muy positivo. En ese sentido la sensación mayoritaria es que el breve enfrentamiento en gran medida es un ensayo del escenario que podría producirse en caso de guerra contra Irán, en la que el país debería hacer frente a lanzamientos simultáneos de diferentes tipos de misiles desde Gaza, Líbano e Irán, incluido el Shahab-3¹⁷, en teoría concebido como vector portador de las hipotéticas cabezas nucleares iraníes. Efectivamente acierta Aran¹⁸ al considerar la principal amenaza para Israel la situación creada por el programa nuclear iraní y las alianzas trazadas en torno a este, en lugar de las consecuencias directas de las revueltas árabes, como en un principio se temió durante las primeras fases de las mismas, principalmente a lo largo de 2011.

Aunque siempre presente la posibilidad de una deriva teocrática de algunos de los nuevos regímenes dominados por el islam político, en el medio o largo plazo, que colocarían a Israel en una situación aún más difícil, lo cierto es que precisamente la presencia en determinados gobiernos, sobre todo el egipcio y posiblemente el sirio en un futuro no lejano de dicho islam político, está posibilitando, como ha sido patente en la crisis de Gaza, la interlocución de Israel con grupos militantes no estatales a través de dichos gobiernos. De hecho el presidente Mursi es en estos momentos, a pesar de las teóricas mayores discrepancias, una garantía de seguridad superior para Israel de lo que lo hubiera sido Mubarak en estas mismas circunstancias. No parecen acertadas en consecuencia las apreciaciones de Inbar sobre un mayor aislamiento de Israel como consecuencia de las «primaveras árabes»¹⁹.

¹⁶ Ana Carbajosa, «La derecha castiga a Netanyahu por el alto el fuego y celebra primarias», *El País*, 25 de noviembre de 2012.

¹⁷ David Sanger y Thom Shanker, «For Israel, Gaza conflict is test for an Iran confrontation», *The New York Times*, 22 de noviembre de 2012.

¹⁸ Amnon Aran, «Israel and the arab uprisings», *The RUSI Journal*, 157:5, 56-61, 19 de octubre de 2012.

¹⁹ Efraim Inbar, «Israel's National Security Amidst Unrest in the Arab World», *The Washington Quarterly* 35:3 pp. 59-73, verano de 2012.

No obstante el resultado final de la guerra civil siria, que se trata en otro punto, tendrá una influencia importante no solo en esta situación de Israel en su entorno, sino también en la relación palestino-israelí, tanto por el equilibrio regional finalmente resultante como por la percepción de amenaza hacia la seguridad que Israel tenga y, en consecuencia, la tendencia hacia el uso del *soft* o el *hard power* que adopte en dicho proceso de reajuste de poder en el área. Desde luego no parece la más aconsejable de las recetas para el futuro del pueblo palestino un Israel acorralado y en situación de mayor vulnerabilidad, porque si algo puede haber meridianamente claro es la enorme determinación israelí en torno a su seguridad y supervivencia.

Hacia un nuevo paradigma palestino-israelí

El apoyo incondicional de Estados Unidos a Israel desde el comienzo de la crisis ha sido explícito, pero también es cierto que la capacidad de influencia sobre el gobierno israelí del reforzado Obama se ha mostrado superior al que disfrutaba apenas unos meses antes, durante el período preelectoral estadounidense. La rapidez y contundencia de su reacción diplomática posiblemente ha sido determinante, pero lo cierto es que ha conseguido frenar la respuesta israelí de un modo más eficaz de lo inicialmente previsible. Tras un tiempo de excesiva laxitud la administración Obama parece volver a tomar conciencia de su papel determinante en la región y adoptar políticas más dinámicas y activas. En cierto modo es una forma de reconocer que su declarada y casi obsesiva atención a los asuntos de Asia-Pacífico ha sido excesiva, ya que el abandono de la gran potencia global por los asuntos de otras regiones necesitadas de su presencia y mediación está creando vacíos de poder que se muestran más perjudiciales que beneficiosos.

La intervención egipcia ha sido igualmente decisiva, demostrando que, pese a los temores iniciales, Israel y Egipto están en condiciones de cooperar eficazmente bajo el paraguas estadounidense, aliado estratégico común de ambas naciones. Como bien apunta Sahagún²⁰, Egipto se encuentra en vías de sustituir a Turquía como interlocutor musulmán privilegiado de Israel, con unos Estados Unidos que cada vez contemplan con mayor incomodidad al antaño imprescindible aliado turco. Tras varios años de desencuentros y de incluso una cierta agresividad turca hacia Israel –el 19 de noviembre Erdogan llamó a Israel «Estado terrorista²¹»–, la antaño fluida relación entre ambos países se ha destruido, en lo que sin duda es un importante error turco en su pretendido papel de líder

²⁰ Felipe Sahagún, «Ganadores y perdedores del último incendio en Gaza», *El Mundo*, 24 de noviembre de 2012.

²¹ Anne Gearan, «Fighting in Gaza leaves US in difficult position with Turkey, Egypt», *The Washington Post*, 20 de noviembre de 2012.

musulmán en creciente rivalidad con Arabia Saudí y ahora también con Egipto. El ejercicio de ese papel no puede dejar de lado la importancia decisiva de Israel en ese entorno, por lo que Turquía al cerrar las puertas a Israel en gran medida se las ha cerrado a sí misma.

Paralelamente el presidente egipcio de Hermanos Musulmanes ha demostrado capacidad de liderazgo, logrando el alto el fuego por parte palestina, lo que demuestra su influencia creciente en Hamás y el apoyo que este espera recibir de Egipto de ahora en adelante. No obstante esta es una apuesta de riesgo, pues Mursi se ha convertido de este modo en el garante del respeto de la tregua por parte de Hamás, sin que la influencia iraní haya desaparecido o disminuido lo suficiente como para pensar en la imposibilidad de que Irán pueda usar una vez más a Hamás como herramienta en su turbulenta relación con Israel. De hecho la dirección del grupo, aún considerado terrorista por Estados Unidos y la Unión Europea, se orienta de un modo creciente hacia Egipto, ya que la guerra civil siria y la muy difícil situación de Al Assad ha disminuido considerablemente la capacidad de Irán, a través de Siria, de apoyar, abastecer y, en consecuencia, controlar a Hamás.

El creciente suní producto de las revueltas árabes, el liderazgo egipcio y la más que posible derrota del régimen sirio, están reorientando a Hamás hacia posiciones más moderadas, como demuestra su rápida aceptación del alto el fuego, en lo que interpretan como el caballo ganador de los próximos años en la región. Las entusiastas y verbalmente agresivas manifestaciones en torno al líder de Hamás tras el alto el fuego con Israel parecen corresponder más a un populismo de consumo interno que a un análisis de la situación por la cúpula palestina en Gaza.

Además la pérdida de crédito de la Autoridad Nacional Palestina como interlocutor válido y responsable tras su fuerte desafío a Israel ante Naciones Unidas, no ante la comunidad internacional, pero sí ante el propio Israel y Estados Unidos, unida a la reconducción de Hamás, pueden hacer inclinar la balanza de la credibilidad y la legitimidad de la representación palestina hacia Hamás, algo que parecía imposible hace apenas dos años. De este modo se fortalecería el control de este grupo a través de Egipto y se sustraería a Irán un aliado decisivo en las fronteras de Israel.

Pero para que eso pueda suceder es necesario que Hamás avance en esa misma dirección. Fortalecidos sus líderes en su papel de resistentes ante el poder de Israel, esta posición quizás más elevada que nunca, no debe de orientarse hacia una mayor voluntad de lucha armada como antaño, sino a enfocar su energía hacia hechos como el reconocimiento del Estado de Israel y el control de otros grupos militantes presentes en Gaza, como por ejemplo Jihad Islámica Palestina, que aunque también presentes en las negociaciones de El Cairo para el establecimiento del alto el fuego, se muestran más reacios a abandonar el enfoque *tradicional* ante Israel.

Efectivamente este grupo ha ido obteniendo mayor protagonismo no solo en la Franja de Gaza, sino también en Cisjordania, causando la alarma de la propia ANP, cada vez más incapaz de controlar sus actividades. La posesión de cohetes de largo alcance por Jihad Islámica Palestina, más concretamente por su facción armada conocida como Brigadas de Al-Qud –cohetes de fabricación iraní *Fajr-3* y *Fajr-5* capaces estos últimos de alcanzar Tel-Aviv como ha quedado demostrado, junto a cohetes *Grad* procedentes del armamento de Gadaffi en Libia– ha aumentado su influencia y credibilidad entre los elementos más extremistas palestinos, tras años de sufrir continuas bajas, que su portavoz Daoud Shihab cifró en «más de 1.000 mártires y más de 1.500 encarcelados en prisiones israelíes» el pasado mes de octubre²². Alimentadas sus filas por elementos de Al-Fatah supervivientes a la guerra civil palestina de 2007 en Gaza, así como más recientemente por salafistas contrarios al liderazgo de Hamás, constituye la mayor amenaza de seguridad para la propia Hamás más allá de sus recurrentes enfrentamientos con Israel y, posiblemente, el mayor obstáculo que Hamás tiene enfrente para asumir su nuevo papel de liderazgo en el entramado palestino.

Además, siempre según Najib, Jihad Islámica Palestina ha comenzado a ser contemplada por Irán como su principal aliado en Gaza, tras el abandono de Hamás de su sede en Damasco, su evidente giro hacia Egipto y su creciente interés en un debilitamiento de la presencia regional de Irán, durante años, aunque contra natura, su principal apoyo y sustento. Apoyo de Teherán a Jihad Islámica desde luego lógico desde el punto de vista de los intereses iraníes en su presión sobre Israel, que parece confirmarse por el apoyo explícito de Jihad Islámica al régimen sirio y su presencia en Damasco, sin que pueda descartarse en absoluto que colabore de algún modo con el régimen de Assad en la guerra que mantiene contra la oposición siria. De igual modo sus relaciones con Hizbullah se estarían fortaleciendo en lo que no parece sino una reorganización del espectro de grupos militantes antiisraelíes controlados por Teherán.

En consecuencia, aunque no será fácil para Hamás pues sus elementos más radicales podrían escindirse o incluso unirse a Jihad Islámico u otros grupos afines, podría abrirse una nueva vía en la que la reconciliación de los dos principales, pero no únicos, bandos palestinos pudiera consolidarse. El abandono por parte de Hamás de sus posturas más extremas y su éxito en el control del resto de grupos de carácter aún más extremista produciría un vuelco en las expectativas del conflicto palestino-israelí, con la vista dirigida hacia las futuras elecciones palestinas donde, ya no tan sorprendentemente, quizás Hamás pueda desbancar a Al Fatah como representante primordial del pueblo palestino y se convierta en el actor

²² Mohammed Najib, «Islamist advance – Palestinian Islamic Jihad’s growing influence», *Jane’s Intelligence Review*.

decisivo de los próximos tiempos en el proceso hacia un Estado palestino. Para ello es imprescindible que camine en la dirección apuntada en los párrafos anteriores y que, en consecuencia, desaparezca del listado de organizaciones terroristas tanto de los Estados Unidos como de la UE, así como del Estado de Israel.

Guerra civil siria

Evolución de los acontecimientos

La guerra civil siria es, por el momento, el capítulo más desafortunado de las tan prematura y voluntariosamente llamadas en su momento «primaveras árabes». Dada la situación, población e intereses en juego alrededor de Siria, está desgraciadamente dejando pequeña la situación de violencia extrema y guerra en definitiva que se vivió en Libia, mostrando la cara más negativa de los procesos revolucionarios y de la voluntad decidida por aferrarse al poder a cualquier precio.

En esta guerra, que dura ya veinte meses, aunque los motivos iniciales pudieran ser bastante comunes a los sentidos por el pueblo tunecino, egipcio o yemení, por ejemplo, concurren factores geopolíticos de mucha mayor envergadura y complejidad que en otros procesos inicialmente similares, tales como el conflicto irano-israelí a través de terceros, uno de los cuales es Siria, los intereses de las potencias mayores, la presencia en su territorio de prácticamente todas las minorías significativas de la región o la dilatada pugna por la supremacía en el mundo musulmán sostenida por chiíes –en este caso en su variedad alauí– y suníes en las últimas décadas. Por supuesto la guerra no está confinada exclusivamente, en modo alguno, a un enfrentamiento suní-alauí, pero sería un error considerar que en el desarrollo de los acontecimientos el secular enfrentamiento entre ambas comunidades no contribuye a delimitar bandos, lealtades, apoyos exteriores e incluso a exacerbar los niveles de violencia y crueldad.

Un claro ejemplo de la influencia de la separación existente en la población siria y su alineamiento mayoritario en uno u otro bando en función de la confesión religiosa es el asunto de los pilotos de fuerzas aéreas participantes o no en el conflicto. Según declaraciones del general de la fuerza aérea Mohammed Fares²³, por cierto el primer y muy publicitado en su momento astronauta sirio, huido y enrolado en el bando opositor el pasado mes de agosto, solo un tercio de los pilotos sirios están participando en los bombardeos contra las fuerzas rebeldes debido a la falta

²³ Karin Laub, «Syrian defector says most bomber pilots grounded», *Associated Press*, 6 de noviembre de 2012.

de confianza del régimen en el resto. Ese tercio *activo* estaría compuesto en su gran mayoría por miembros de la minoría alauí, mientras que los pilotos suníes estarían confinados con sus familias en sus residencias dentro de las bases aéreas. Episodios similares se observan en las unidades terrestres más utilizadas por el régimen en su represión inicial y en los combates actuales.

En cuanto a la sucesión de combates, en estos momentos se puede considerar que estos están generalizados por todo el territorio, en una situación fluida que sigue manteniendo el principal foco en o en relación con Aleppo, escenario de los mayores combates sostenidos desde la conversión de las protestas y su represión en guerra abierta. La captura por los rebeldes de Maarat al-Numan el pasado 11 de octubre de 2012 es buena prueba de esta dinámica. Con esta acción se pretendía aislar a las numerosas fuerzas del régimen presentes en Aleppo, cortando la principal carretera entre esta ciudad y Damasco.

Probablemente el segundo objetivo militar de los rebeldes en este último trimestre de 2012 sea el control de las zonas del país fronterizas con Turquía, con el doble objetivo de facilitar el apoyo turco como, posiblemente, crear una zona razonablemente segura, libre de fuerzas del régimen donde instalar un gobierno provisional que pudiera ser rápidamente reconocido por los aliados de los rebeldes, sirviendo de base territorial para la *liberación* del resto del territorio sirio.

No obstante, aunque favorecida esta opción por los errores de las fuerzas armadas sirias en sus bombardeos accidentales de territorio turco, estas no parecen aún suficientemente debilitadas como para permitir fácilmente la creación de esa franja de territorio segregado. La proximidad de Aleppo a la zona señalada, además de su importancia económica e incluso simbólica, explican la virulencia de los combates en esta ciudad, que sería una base poco menos que ideal para los rebeldes en su marcha contra Damasco, centro de gravedad del régimen.

Lo cierto es que, aunque aparentemente debilitada en las últimas semanas, la opción militar sigue protagonizando el conflicto. En ese sentido la fallida tregua árdamente negociada para un alto el fuego en octubre, modestamente establecida durante cuatro días coincidentes con las importantes celebraciones tradicionales de Eid al-Adha o Celebración del Sacrificio, fue inmediatamente violada pues los ataques aéreos, el fuego de artillería y los combates de infantería continuaron²⁴, haciendo inútiles los esfuerzos diplomáticos de semanas anteriores.

Los combates durante la tregua en Daraa, Deir al-Zour y, por supuesto, Aleppo, así como atentados con coche bomba en Damasco, demostraron

²⁴ Neil MacFarquhar, «In Syria, Failed Truce and No Lull in Violence», *Syrian Arab News Agency*, 29 de octubre de 2012.

que la tregua había sido un fracaso desde su mismo inicio, como reconoció Lakhdar Brahimi, el enviado de Naciones Unidas y la Liga Árabe. Incluso se produjeron dos ataques con coche bomba tanto en Aleppo como en Damasco que se hicieron coincidir con su entrevista con el presidente Al Assad²⁵, en un simbólico desafío y desprecio a su misión mediadora.

Aunque, como era de esperar, ambos bandos se apresuraron a acusarse mutuamente de ser los causantes de la ruptura de la tregua, este hecho parece indicar que ambos bandos consideran posible batir militarmente a sus enemigos, por lo que el momento para la negociación y el pacto aún no ha llegado. Nada acerca más a los bandos a la mesa de negociaciones que el convencimiento de haber alcanzado un estado de tablas en lo militar. Esta situación puede llegar durante 2013, pues el régimen muestra algunas señales de agotamiento en su esfuerzo, como el empleo de armamento aéreo de fortuna, y los rebeldes parecen ver fortalecida su panoplia de armamento con la disponibilidad de armamento antiaéreo portátil.

Este último punto es relevante, pues en caso de perder el régimen su impunidad en el uso de cazabombarderos y helicópteros para inclinar los combates a su favor su posición militar se vería seriamente perjudicada. Aunque no confirmado este extremo, Rusia ha acusado a Estados Unidos de dotar o permitir la llegada de misiles antiaéreos a los rebeldes, incluidos misiles de hombro *Stinger*, lo que ha sido negado por la administración norteamericana²⁶.

Mientras en el bando opuesto, existe la posibilidad de que el régimen esté reforzando su arsenal de armas químicas en prevención de un último esfuerzo a cualquier coste, en caso de que la guerra convencional se incline del lado rebelde. Según declaraciones de miembros de la administración norteamericana²⁷ en los últimos meses se han interceptado numerosos envíos a Siria de precursores necesarios para la elaboración entre otros de gas *Sarin*. Esto no puede extrañar porque el propio régimen manifestó en verano de 2012, en un momento en el que la comunidad internacional se planteaba una posible intervención en Siria, que usaría su arsenal químico contra las fuerzas externas que intervinieran en la guerra.

Por supuesto son amenazas que en una situación extrema de desesperanza pudieran llegar a materializarse, pero el presidente Al Assad es consciente de que con su uso perdería cualquier opción de una salida

²⁵ Sam Dagher, «Bombs Hit Syria During Visit From Peace Envoy», *The Wall Street Journal*, 21 de octubre de 2012.

²⁶ Phil Stewart y Andrew Quinn, «Not supplying Stinger missiles to Syrian rebels: U.S.», *Reuters*, 24 de octubre de 2012.

²⁷ Noah Shachtman, «U.S. Rushes to Stop Syria from Expanding Chemical Weapon Stockpile», *Danger Room*, 25 de octubre de 2012, <http://www.wired.com/dangerroom/2012/10/syria-chemical-weapons-2/>.

negociada, que pudiera incluir su inmunidad y la de su familia, acercándose más a un destino como el de Gadaffi que a un exilio privilegiado, mientras que las opciones de la comunidad alauí en la futura Siria se reducirían drásticamente. De hecho, ni siquiera sus principales apoyos internacionales, China y Rusia, aceptarían el uso del arsenal químico, que provocaría en consecuencia la intervención internacional y la derrota militar del régimen. Incluso portavoces del Pentágono han cifrado en 75.000 hombres los necesarios para anular la amenaza química²⁸, mientras que el presidente Obama considera que su uso sería la única razón por la que dichas tropas estadounidenses se involucrarían directamente en el conflicto, en un mensaje muy claro a Al Assad.

La oposición siria

Durante gran parte de la guerra hablar de la oposición siria solo ha sido posible como lugar común para englobar a un conjunto dispar de grupos manifiestamente descoordinados e incluso contrarios a veces en su composición, intereses y modos de actuación.

Aunque algunos de ellos ya desarrollaban su actividad opositora con anterioridad al inicio de las revueltas y la guerra, la mayoría han surgido como consecuencia del actual proceso. Incluyen tendencias tan diversas como aquéllas de inspiración socialista, liberal, nacionalista y, por supuesto, islamista, por lo que hasta la reunión de Doha han sido incapaces de presentar un frente unido contra el régimen, y lo que es más grave a sus potenciales aliados, que han optado por apoyar a aquellos grupos más afines a su propia ideología o visión del conflicto, contribuyendo así a la separación creciente entre los distintos grupos.

Un breve recorrido por los más significativos, siguiendo la clasificación realizada por Morales²⁹, señala a los Comités de Coordinación Local como organizadores de las protestas iniciales en sus propios ámbitos, con una actuación pobremente coordinada en la guerra. Cuando en el mes de marzo de 2011 se iniciaron los levantamientos en contra del régimen de Assad, surgieron en diversas ciudades sirias dichos Comités de Coordinación Local que asumieron la responsabilidad de planear y organizar las protestas en sus propias comunidades. Con el paso del tiempo han logrado una mayor coordinación entre ellos, como demuestra el funcionamiento de una web común en la que se muestran los videos grabados

²⁸ David E. Sanger, «Pentagon Says 75.000 troops might be needed to seize Syria chemical arms», *The New York Times*, 15 de noviembre de 2012.

²⁹ Alberto Morales González, *Siria: ¿es la oposición actual una opción viable?*, IEEE, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEE053-2012_Oposicion-Siria__AMoralesGlez.pdf.

sobre el terreno sobre los combates y las atrocidades cometidas por las tropas del régimen.

Más importante en cuanto a su capacidad de presentar una alternativa de gobierno al régimen, el Comité de Coordinación Nacional para el Cambio Democrático agrupa a numerosos partidos árabes y kurdos, y ha sido capaz de atraerse a disidentes notables así como a jefes renegados del régimen. Su consideración de la necesidad de negociar con Al Assad para evitar el caos ha suscitado las críticas del resto de los grupos, algunos de los cuales han llegado a considerar que se trata de un topo manejado por el régimen para buscar una salida negociada llegado el caso. No obstante su líder Abdul Azim es un disidente de largo recorrido con conexiones con los Hermanos Musulmanes.

Posiblemente el grupo más importante, el Consejo Nacional Sirio se fundó en agosto de 2011 en Estambul. Agrupa tanto a partidos como a opositores independientes, por lo que cuenta con la base más amplia de todos los grupos opositores, aunque la presencia islamista es posiblemente mayoritaria. Su mayor logro ha sido llegar a la cita de Doha como el interlocutor más reconocible y fiable de la oposición, hasta el punto que ha sido reconocido como autoridad legítima por Estados Unidos, interlocutor legítimo por España³⁰, o como interlocutor válido por otras naciones, Turquía o Italia entre ellas.

Los Hermanos Musulmanes sirios han estado sometidos por el régimen sirio a una feroz persecución desde hace décadas. Los más de 20.000 muertos de la sublevación de Hama en 1982 se ha continuado con la eliminación de cualquier miembro detectado por el régimen desde entonces, por lo que tienen una amplia cultura en torno a la subversión y la opacidad. Con un modelo de Estado similar al de sus correligionarios egipcios, su principal papel hasta ahora es difícil de valorar, al estar presentes sus miembros en todos los demás grupos opositores en una proporción desconocida. De lo que se deduce una importante influencia en el bloque opositor y, sin duda, en las futuras autoridades sirias que surjan de la guerra.

Y por último considerar al Ejército Libre Sirio, el más conocido y activo en el campo militar. Nutrido esencialmente por desertores de las FAS sirias tiene su retaguardia en Turquía, a pesar de contar con miles de combatientes se encuentra en clara inferioridad contra el ejército sirio, por lo que recurre a la guerra irregular e itinerante. En las últimas fases de la guerra ha cerrado posturas con el Consejo Nacional Sirio, del que prácticamente se ha constituido en su facción armada, contradiciendo la postura inicial del Consejo contraria al uso de las armas.

³⁰ «Margallo reconoce al Consejo Nacional Sirio como interlocutor», *Agencias*, 28 de noviembre de 2012. <http://www.laverdad.es/murcia/rc/20121128/espana/margallo-reconoce-consejo-nacional-201211282237.html>.

Estos grupos, junto a muchos otros de menor entidad han dificultado con su desunión un apoyo ordenado y generalizado a la oposición. Además sus actuaciones, muchas veces espejo de las atrocidades cometidas por las fuerzas del régimen, han acabado por hastiar a buena parte del pueblo sirio, merced a sus acciones incompetentes e improvisadas, las destrucciones ocasionadas, los abusos de sus combatientes y las muy difundidas mediáticamente ejecuciones de prisioneros³¹. La consecuencia es el descrédito ante una población que finaliza el año 2012 denunciando tanto los abusos del régimen como de muchos de los grupos combatientes de la oposición.

Pero este caos opositor puede haber iniciado su solución o al menos mejora considerable con la reunión de tres días sostenida en Doha, como ya se ha nombrado, a principios de noviembre de 2012. Conscientes de la insostenibilidad de la situación anterior y presionados entre otros por la secretaria de Estado, Hillary Clinton, los líderes de los principales grupos han aparcado, al menos aparentemente, sus diferencias y han firmado un acuerdo de unificación que tiene potencialmente en sus manos la finalización de la guerra o al menos el avance decisivo hacia unas tablas militares que obliguen al régimen a buscar una salida pactada.

No ha sido fácil lograr este acuerdo, pero la percepción de que la continuación e incremento de la ayuda exterior podría depender en los próximos meses de la unión en un frente único de la oposición, y de un control más eficaz de los grupos de combatientes sobre el terreno, la necesidad de dicha ayuda para continuar la lucha ha podido más que las grandes disensiones entre las diferentes facciones. Nombrado el bloque Coalición Nacional de Fuerzas de la Oposición y de la Revolución Siria, el antiguo imán de la mezquita Umayyad de Damasco, Sheikh Ahmad Moaz al-Khatib, ha sido elegido como líder de la coalición³², aunque cuenta con figuras como la de Riyad Farid Hijab, antiguo primer ministro y el desertor del régimen de mayor rango hasta el momento.

Las reacciones ante el acuerdo no se han hecho esperar. España ha reconocido a la Coalición Nacional de Fuerzas de la Oposición y de la Revolución Siria como único representante legítimo del pueblo sirio pocas fechas después de su creación³³, del mismo modo que numerosas naciones, entre ellas las principales potencias occidentales, lo que amplía las posibilidades de apoyo exterior a la oposición, en lo que puede ser el vuelco definitivo, aunque aún no inmediato, a la evolución de la guerra.

³¹ Anne Barnard, «Missteps by Rebels Erode Their Support Among Syrians», *The New York Times*, 8 de noviembre de 2012.

³² Neil MacFarquhar y Hala Droubi, «With Eye on Aid, Syria Opposition Signs Unity Deal», *The New York Times*, 11 de noviembre de 2012.

³³ Luis Ayllón, «España reconoce a la coalición opositora a Al Assad como único representante sirio», *ABC*, 29 de noviembre de 2011.

Sin embargo el camino hacia delante no está libre de obstáculos. El primero de ellos es la capacidad de la Coalición para enlazar y ejercer su autoridad con los grupos combatientes dispersos por el territorio sirio.

En este sentido uno de los primeros temas que ha de solucionar es la creciente hostilidad entre los combatientes rebeldes y las milicias kurdas. Efectivamente presentes en la oposición unos, otros kurdos sin embargo temen perder el apoyo del régimen en su presión hacia Turquía y, al mismo tiempo, su autonomía en las zonas que les son propias. Esta confrontación ha llegado al enfrentamiento armado a finales de octubre y comienzos de noviembre de 2012, en lo que puede llegar a ser solo el primer paso hacia un conflicto más amplio post-Assad en el que los kurdos busquen su ubicación definitiva en el nuevo escenario regional. Como bien dice Sly, ese conflicto tendría necesariamente consecuencias en la vecina Turquía³⁴, pero también sin duda en Irak e incluso en Irán.

El segundo reto es la creación de un órgano similar a un Estado Mayor Militar que sea capaz de planear con coherencia y dirigir las operaciones militares contra las muy superiores FAS sirias, así como distribuir el material que, por una vía u otra vaya afluyendo a manos de la oposición. Aunque países como Estados Unidos y el Reino Unido solo proporcionan material no letal, otros son menos tímidos en su apoyo, y a buen seguro la creación de la Coalición facilitará la llegada de material tanto de apoyo como de combate, posiblemente incluyendo el tan necesario armamento antiaéreo.

En tercer y último lugar, pero a buen seguro el desafío más importante, la Coalición ha de imponerse a las unidades combatientes de inspiración islámica más fundamentalista o abiertamente yihadistas, que luchan de forma independiente y con sus propios objetivos por la instauración de un régimen islámico radical en Siria. En este sentido no es de descartar la evolución de la situación en parámetros libios, por lo que la finalización de la guerra podría dar lugar a la continuación de los combates esta vez entre las diferentes facciones potencialmente vencedoras.

Los apoyos del régimen sirio

Pero no solo la oposición dispone de importantes apoyos exteriores. Antes al contrario, y a diferencia de lo sucedido en Libia, el régimen del presidente Al Assad cuenta con numerosos y poderosos aliados tanto a escala regional como global. Este es uno de los motivos de que el conflicto se prolonge ya camino de dos años y de que en modo alguno el gobierno sirio haya renunciado a una victoria militar, al menos por el momento.

³⁴ Liz Sly, «Fighting erupts between Syrian rebels and Kurds», *The Washington Post*, 1 de noviembre de 2012.

Parece claro que los aliados de Damasco, utilizando las palabras de Perazzo³⁵, «siempre han tenido las ideas claras». Efectivamente, principalmente China y Rusia, descontentos con la aplicación por los aliados occidentales de la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1973, que permitió la intervención en Libia, y que se aplicó, según estas potencias, erróneamente y mucho más allá de lo que ellos aprobaron en el Consejo, no han tenido ninguna duda en declarar inequívocamente que el caso sirio iba a ser muy diferente y que nunca consentirían una intervención análoga a la que acabó con el régimen de Gadaffi.

Así, a su bloqueo de las decisiones en Naciones Unidas en este sentido, han sumado acciones encaminadas a lograr un alto el fuego y la negociación entre ambos bandos, pero sin dejar de apoyar al presidente sirio ni consentir su caída. A su tradicional defensa del concepto de soberanía nacional y la falta de derecho de la comunidad internacional para inmiscuirse en los asuntos internos de las naciones, unen en este caso, poderosos intereses en la zona compartidos en buena medida con el régimen sirio.

Un buen ejemplo es la base naval rusa en el puerto sirio de Tartus, que ha convertido a este enclave incluso en un símbolo de la «resistencia contra la OTAN» como aparece reflejado en diferentes páginas web de apoyo al régimen sirio³⁶.

Por supuesto también la condición de excelente cliente de la industria militar rusa, incluyendo algunos de los misiles antibuque o antiaéreos más avanzados, influye en este apoyo.

Al igual que Rusia, China suma a la afinidad ideológica intereses comerciales, como no podía ser de otro modo principalmente en materia energética, que Siria corresponde con su apoyo sistemático a las tesis chinas en materias sensibles para el gigante asiático en Naciones Unidas y el resto de foros internacionales. De hecho la postura común acerca de la crisis siria ha sido en los últimos meses un catalizador del progresivo acercamiento que Rusia y China están alcanzando³⁷.

De esa coincidencia de posiciones ha surgido la propuesta china de un plan de paz basado en cuatro puntos encaminados a un alto el fuego en diferentes etapas y un proceso de transición política que llevará a una

³⁵ Nicolás Perazzo, *El conflicto sirio y los apoyos de sus aliados*, IEEE, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEE091-2012_ConflictoSirioApoyosAliados_NicoloPerazzo.pdf.

³⁶ «La flota militar rusa en apoyo a la independencia gloriosa de Siria frente a la OTAN», Al Mukawama – Resistencia, *Agencia de Noticias de la Resistencia de los Pueblos*, <http://resistencialibia.info/?p=2326>.

³⁷ Nicolás Perazzo, *El conflicto sirio y los apoyos de sus aliados*, IEEE, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEE091-2012_ConflictoSirioApoyosAliados_NicoloPerazzo.pdf.

paz definitiva³⁸. Sin embargo en ese plan no se especifica el futuro de Al Assad, elemento sin duda clave en la resolución del conflicto, por lo que parece que su futuro es similar a los distintos planes de Naciones Unidas o la Liga Árabe. Además ambos bandos están aún convencidos de sus opciones militares, por lo que no es hora de negociar todavía.

No obstante y aunque el apoyo ruso y chino es evidentemente un blindaje internacional imprescindible para el presidente Al Assad, de un modo más cercano, inmediato e instrumental, el papel de Irán en esta guerra es incluso más importante. Principal aliado de Siria en los últimos años, Irán ha tenido y aspira a continuar teniendo en Siria su principal peón en la ya larga pugna que el chií Teherán mantiene con el creciente suní liderado por Arabia Saudí y más recientemente también por Turquía, sin desdeñar la irrupción de Catar y, por supuesto, el *nuevo* Egipto.

Ambos países mantienen en consecuencia una relación en cierto modo de dependencia mutua, que ha alertado a Irán, desde el principio de las revueltas en Siria, de la posibilidad de ver truncada su estrategia regional en caso de la caída de Al Assad, pues el régimen sirio ha sido imprescindible para conectar directamente a los palestinos y a Hezbolá con Irán. De hecho en Líbano, en las manifestaciones a favor o contrarias a Siria y su influencia en el país que se han desarrollado desde el principio de la crisis siria, se han podido observar pancartas con el lema «No Irán, no Hezbolá»³⁹, prueba de la conciencia del papel sirio en la alianza estratégica entre el grupo chií de tanta influencia en el escenario libanés e Irán.

Consecuentemente el régimen de Teherán está apoyando a Al Assad en lo posible. Tras algún incidente esperpéntico, como el secuestro de militares iraníes en presunta peregrinación en Siria⁴⁰, finalmente el gobierno persa ha reconocido lo que resultaba evidente. El general Mohammad-Ali Jafari, comandante de la Guardia Revolucionaria, ha reconocido recientemente que sus guardias trabajan en Siria proporcionando «asesoramiento teórico e intelectual e intercambiando experiencias»⁴¹ con el régimen sirio, pero que esta intervención no se extiende a la participación en los combates. Nos encontraríamos entonces en un nuevo episodio de la muy conocida figura de los consejeros militares y su difusa frontera entre el apoyo financiero, técnico, logístico y de asesoramiento y la posible par-

³⁸ Neil MacFarquhar, «China Presents a Four-Point Proposal for Resolving the Civil War in Syria», *The New York Times*, 1 de noviembre de 2012.

³⁹ Ángeles Espinosa, «Irán e Israel observan con inquietud las turbulencias en Damasco», *El País*, 31 de marzo de 2011.

⁴⁰ «Irán reconoce que algunos de los capturados en Siria son militares retirados», Efe, 8 de agosto de 2012.

⁴¹ Najmeh Bozorgmehr y Michael Peel, «Iran acknowledges elite troops in Syria», *Financial Times*, 16 de septiembre de 2012.

ticipación en al menos la dirección de los combates si la situación lo requiere. Nada nuevo ni sorprendente.

Más difuso es el papel de Irak, que aunque mayoritariamente chií y con un gobierno de ese signo, ha de mantener un muy delicado equilibrio entre la influencia iraní, los vínculos económicos con Estados Unidos y la siempre potencialmente explosiva cuestión kurda. Las acusaciones acerca de la permisividad de Bagdad en el suministro de armas iraníes a Damasco a través de su territorio y espacio aéreo, las presiones de Washington, los desmentidos y los sucesos como la detención de aeronaves iraníes para su registro en busca de contrabando de armas⁴² –actuación por cierto fácilmente manipulable para acallar las protestas de la comunidad internacional– con resultado negativo, demuestran la delicada posición en la que la guerra en Siria ha colocado al gobierno de Al Maliki, que busca fortalecer su posición estrechando lazos comerciales con Rusia y China a la vez que apoya, al menos diplomáticamente a Al Assad y trata de contener una situación interior cada vez más inestable.

La actuación de Corea del Norte también es significativa, pues un panel de expertos de Naciones Unidas ha confirmado, en un informe entregado al Consejo de Seguridad en julio de 2012, que exporta armas a Siria. Estas relaciones no serían nuevas, pues parecen claros los vínculos entre Corea del Norte y Siria en el intento de desarrollo de armas nucleares⁴³ abortado de raíz por Israel en septiembre de 2007. Ante la situación económica del régimen de Pyongyang distintos analistas especulan con que dichas armas podrían ser financiadas por Irán como parte de su apoyo incondicional a Damasco.

Otros aliados o al menos apoyos, quizá menores en comparación con los anteriores, pero capaces de contribuir significativamente a la supervivencia del régimen sirio, son Hizbulá, que no obstante no puede depositar su supervivencia en la del régimen sirio, por lo que está actuando con mucha mayor tibieza de lo que sería de esperar tras tantos años de intensa colaboración, así como algunas naciones fuera del entorno regional que forman parte del *creciente antinorteamericano* y que no desaprovechan la ocasión para profundizar en sus políticas con ocasión de la crisis siria.

En esta peculiar categoría se alinean la Venezuela del presidente Hugo Chávez, que apoya a Al Assad tanto políticamente como con su principal recurso, el petróleo y más concretamente combustible diésel del que Petróleos de Venezuela S.A. lleva meses enviando remesas, contribuyendo así a paliar el efecto de las sanciones que pesan contra Siria. También

⁴² «Irak obliga a aterrizar a un avión iraní con destino Siria para buscar armas», Efe, ABC, 2 de octubre de 2012.

⁴³ Ricard González, «La CIA muestra los vínculos nucleares entre Siria y Corea del Norte», *El Mundo*, 25 de abril de 2008.

Cuba, Nicaragua e incluso Ecuador forman parte de este grupo, que ha sido visitado el pasado mes de noviembre de 2012 por el vicescanciller sirio, Faisal Al Mokdad, portador de cartas personales del presidente Al Assad a los respectivos presidentes⁴⁴ en lo que se ha especulado que pudiera representar un intento por explorar posibilidades para alcanzar un refugio seguro en caso de que la familia Assad y su círculo más cercano hubiera de abandonar Siria. No es descartable que ese sea el motivo de las cartas, pero parece, en el momento de escribir estas palabras, prematuro pensar en un súbito fin de la guerra con el desmoronamiento del régimen y la huida de Al Assad. Por lo que las referidas cartas pudieran estar enfocadas más a la petición de apoyos adicionales a líderes con afinidad ideológica que pueden ser importantes en los críticos meses por venir durante 2013, año que forzosamente ha de experimentar sucesos decisivos en la crisis siria.

La cuestión turca

Turquía, antaño aliada al régimen sirio, se muestra hoy como un de los principales valedores de la oposición, hasta el punto de encontrarse a veces en el límite del conflicto abierto con Siria. El derribo de un avión de reconocimiento turco por baterías antiaéreas sirias en el Mediterráneo o el esporádico intercambio de proyectiles de artillería a través de la frontera ha hecho temer esta circunstancia.

La inquietud turca por una guerra en su vecindad, la aspiración turca al liderazgo alternativo a Arabia Saudí en el *creciente suní* surgido de las revueltas árabes, el debilitamiento de Irán mediante la derrota de su principal aliado en un momento de grave preocupación ante el programa nuclear iraní, la cooperación siria con la minoría kurda –un tema siempre tan sensible para Turquía– y otras cuestiones quizás menores a las anteriores, de naturaleza principalmente económica, han hecho del territorio turco el principal refugio de la oposición siria y a la vez base logística y de lanzamiento de las operaciones de numerosos grupos combatientes rebeldes.

Turquía, fortalecida por el inequívoco apoyo de los países OTAN ante incidentes fronterizos con las fuerzas armadas sirias, como declaró enfáticamente el secretario general Rasmussen⁴⁵, se configura como más probable plataforma para una hipotética aunque improbable en estos momentos intervención internacional en Siria, a la vez que busca situarse en posición de ventaja ante las nuevas autoridades que puedan surgir del fin del régimen de Assad.

⁴⁴ «Presidente sirio envía carta privada a Hugo Chávez», *El Diario de Caracas*, 27 de noviembre de 2012.

⁴⁵ «NATO backs Turkey as Syrian bombs again fall near border», *Jane's Intelligence Weekly*, 13 de noviembre de 2012.

Incluso ha dado los primeros pasos para la posible creación de una zona de seguridad en territorio sirio y a lo largo de su frontera común, que serviría tanto para propósitos humanitarios como para el establecimiento de una zona de exclusión aérea que pudiera marcar el principio del fin militar del régimen.

En esa dirección se ha asegurado la colaboración de algunos de los países OTAN dotados del sistema antiaéreo y antimisil *Patriot*, como Holanda y Alemania⁴⁶, para reforzar el despliegue de sus propias baterías en la frontera siria, para evitar la extensión del conflicto a su territorio, en palabras del presidente turco Abdullah Gul⁴⁷. Sin embargo parece que la entidad de la amenaza que podría necesitar de la intervención de los *Patriot* no es suficiente para necesitar semejante despliegue, salvo en el muy improbable caso de un ataque sirio con misiles de cabeza química, que activaría el artículo V del Tratado de Washington en defensa de Turquía y significaría el suicidio del régimen sirio, por lo que probablemente se acerca más al establecimiento de las condiciones necesarias para la creación de una zona de exclusión aérea hasta cierta profundidad del territorio sirio, que es la opción preferida desde hace meses por Turquía.

De la misma opinión son las autoridades rusas, que rechazaron semejante militarización de la frontera sirio-turca por medio del portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores⁴⁸. No es el primer desencuentro ruso-turco en el marco de la guerra siria, como el protagonizado por el Airbus de Syrian Airlines que procedente de Moscú y con destino a Damasco fue interceptado y obligado a aterrizar en territorio turco⁴⁹, tras lo que Rusia obligó al gobierno turco a reconocer la legalidad del cargamento del avión, en un evidente mal paso del gobierno de Ankara.

En cualquier caso lo que es evidente es que Turquía es un actor clave en esta guerra y su resultado final, en la que puede estar en juego desde la perspectiva turca no solo el posible fin del régimen del Al Assad, sino su credibilidad como nuevo líder del mundo suní.

Posibilidad de una intervención militar exterior

Desde el principio de la cuestión siria se estableció un paralelismo con la intervención en Libia, lo que tenía una lógica evidente ante las razones

⁴⁶ Gilbert Kreijger, «Netherlands, Germany may send missiles to Turkey», *Reuters*, 18 de noviembre de 2012.

⁴⁷ Lale Sariibrahimoglu, «Turkey may request Patriot SAM deployment to counter Syrian threat», *Jane's Defence Weekly*, 8 de noviembre de 2012.

⁴⁸ Gabriela Baczynska y Martin de Sa'Pinto, «Russia clash over missile deployment in Turkey», *Reuters*, 22 de noviembre de 2012.

⁴⁹ Lucas Farioli, «Turquía presiona para lograr una zona de exclusión aérea en Siria», *La Gaceta*, 19 de octubre de 2012.

esgrimidas para dicha intervención y la violenta represión de las protestas emprendidas por el régimen sirio. La comparación entre ambos conflictos y la diferente respuesta del Consejo de Seguridad y de la comunidad internacional en general, ha reavivado incluso el viejo debate acerca de la ética de las intervenciones militares y, en consecuencia, las teorías acerca de la guerra justa⁵⁰.

Sin embargo desde el primer momento quedó claro que en esta ocasión iba a ser imposible concitar el consenso, o al menos la no oposición de alguno de los miembros permanentes del Consejo de seguridad, por lo que una resolución similar a la 1973 que propició las operaciones de la OTAN en Libia no se iba a lograr.

En consecuencia la guerra de Siria se puede considerar un conflicto civil sin intervención exterior en sentido estricto, aunque los apoyos por diferentes medios que reciben ambos bandos obligan a considerar esta afirmación con reservas. Además de la ya citada participación *indirecta* de los guardianes de la revolución iraníes, la llegada de yihadistas internacionales para luchar al lado de unidades combatientes rebeldes –entre ellos españoles como ya sucediera en Irak⁵¹– obligan a relativizar esa categorización clásica de los conflictos.

De hecho la participación de yihadistas foráneos está alcanzando un nivel tal que, aunque no haya un Estado directamente implicado, como exigiría la citada taxonomía clásica de los conflictos, se puede considerar que la participación exterior es un hecho. Y lo es hasta el punto de que los propios rebeldes temen que el protagonismo de la lucha, y lo que es peor de la posguerra sea protagonizado por estos individuos, en una reedición de lo sucedido en el vecino Irak. Algunos líderes rebeldes hablan del «secuestro de la revolución» por los yihadistas⁵², mientras que los sucesivos episodios de coches bomba, en Damasco y otras localizaciones como Yarmala, obedecen a esta lógica terrorista.

Además, como no podía ser de otro modo, las potencias con intereses en la zona mantienen diferencias sobre su actuación en el conflicto, aunque hay que reconocer que se han esforzado en limitar el enfrentamiento diplomático y situarlo en un marco de no excesiva confrontación. Así Rusia ha aceptado, por ejemplo, la afirmación norteamericana acerca de su no participación en la posible obtención de misiles *Stinger* por los rebeldes⁵³,

⁵⁰ Niamh Maria O'Sullivan, «The Moral Enigma of an Intervention in Syria: A Just War Analysis», *Istituto Affari Internazionali*, agosto de 2012.

⁵¹ José María Irujo, «Guerreros de Ceuta», *El País*, 24 de junio de 2012.

⁵² Bradley Secker y Ruby Russell, «Syrian rebels worried al-Qaeda co-opting revolution», *USA today*, 23 de octubre de 2012.

⁵³ «Russia suggests U.S. coordinating arms supplies to Syria rebels», *Reuters*, 25 de octubre de 2012.

mientras que acusa a Estados Unidos de coordinar las entregas de armamento a estos, hecho que niega la administración norteamericana reafirmando en su declaración de apoyo exclusivo mediante material no letal.

En cualquier modo, la intervención militar directa amparada por ONU ha quedado fuera de lugar desde el principio, mientras que no es momento para coaliciones *ad hoc* actuando fuera de dicho paraguas, como podría haber sido más plausible en la década anterior. De este modo las especulaciones acerca de la formación de esa coalición, liderada por Estados Unidos, por supuesto, han carecido de consistencia hasta el mes de noviembre de 2012.

En esas fechas el general David Richards, jefe de Estado Mayor de la Defensa del Reino Unido, advirtió al régimen sirio sobre una posible limitada operación que tendría como objetivo la creación de pasillos y áreas seguras para los refugiados en territorio sirio si la situación humanitaria emperoraba⁵⁴. Esta declaración se ha unido a las reiteradas peticiones de Turquía para la implementación de una zona de exclusión aérea que impidiera la utilización de los medios aéreos sirios en los combates, modalidad de intervención que aparentemente, según diferentes medios, Estados Unidos se ha planteado seriamente⁵⁵. Los recientes acuerdos para el despliegue en Turquía de baterías adicionales de misiles *Patriot* de países OTAN irían encaminados a ese fin.

Evidentemente hay que tener en cuenta el elemento de presión hacia el presidente Al Assad que estas maniobras y declaraciones suponen. El presidente no ha hecho caso omiso a esta presión y ha contestado advirtiendo acerca de las consecuencias globales de una intervención occidental en su país⁵⁶, amenazando con el uso de su arsenal químico contra las tropas invasoras. De forma que parece haberse establecido a finales de año e implícitamente un pacto no anunciado por el que por un lado se establece que si Al Assad no usa su armamento químico no habrá intervención, mientras que por el otro queda claro que si hay intervención el régimen sirio, que ya no tendría nada que perder, usaría las armas químicas.

En estas condiciones una intervención a gran escala se antoja inviable, pero sí cuenta con mayores posibilidades, aunque no inminentemente, el establecimiento de una franja de territorio sirio vecina a la frontera turca, y quizás también a Líbano y Jordania, que sirva de lugar de acogida al número creciente de refugiados. Esta tendría que ser forzosamente

⁵⁴ Christopher Hope, «Britain could intervene militarily in Syria in months, UK's top general suggests», *UK News*, 11 de noviembre de 2012.

⁵⁵ Hadeel Al Shalchi, «U.S., Turkey to study Syria no-fly zone», *Reuters*, 11 de agosto de 2012.

⁵⁶ Babak Dehghanpisheh, «Assad warns West against military intervention», *The Washington Post*, 8 de noviembre de 2012.

limitada en profundidad de tal modo que el gobierno sirio no la interpretara como una primera fase de una invasión y volcara todo su potencial militar contra las tropas ¿internacionales? ¿turcas? ¿árabes? que proporcionaran seguridad a los enclaves. De consolidarse esta posibilidad lo sería muy probablemente en un escenario de lucha generalizada en el territorio con un nivel de violencia aún muy superior al que se da actualmente, con cientos de miles de desplazados y refugiados, circunstancia que obligaría a la comunidad internacional a intervenir. En un escenario de ese tipo no resultaría extraño, como ya ha sucedido en los Balcanes, a Rusia aceptando el establecimiento de la zona segura y participando al mismo tiempo con un contingente militar en la operación.

En cualquier caso, la tan citada opción de tablas en lo militar, aunque aún no ha llegado, será probablemente alcanzada durante 2013. Los apoyos de las monarquías del Golfo, y, en otras modalidades de Estados Unidos y los países de la UE, son demasiado explícitos para permitir la caída de los rebeldes y el retorno a la casilla de salida. Por otra parte el poder militar del régimen, en tanto no sea abandonado por China, Rusia e Irán, cosa que no parece factible, impide a los rebeldes una victoria militar.

Solo la negociación y la transición hacia un nuevo régimen parecen el camino posible a recorrer. Las garantías a Al Assad y sus incondicionales, las cuotas de poder en el nuevo régimen y la lucha contra los elementos yihadistas, ya presentes y por venir a Siria, sí necesitarán de la intervención exterior, tanto en el campo diplomático como muy probablemente en el de la seguridad. Si no fuera así el caos post-Assad parece asegurado.

Evolución de la situación en Egipto y su influencia regional

La revolución árabe más importante de todas las acaecidas hasta el momento, por amplio margen, es la egipcia. Y lo es principalmente por la gran influencia que todo lo relacionado con Egipto ha tenido secularmente en el mundo árabe. Más recientemente, su demografía, su influencia cultural, el canal de Suez, su disposición de puente entre el Magreb y el Máshreq y su papel determinante en el cambio de las relaciones árabe-israelíes en las últimas décadas, hacen que cualquier análisis e intento de prospectiva relacionada con los procesos políticos que están en marcha en la región hayan de contemplar, necesariamente, la consolidación –por el momento– del proyecto político de los Hermanos Musulmanes como uno de los hitos más relevantes.

Mohamed Mursi, el nuevo presidente egipcio, ha protagonizado durante sus primeros meses de mandato acciones muy significativas tanto en el ámbito interior como en el exterior, que, coincidentes en el tiempo con la guerra civil siria, el a veces parece que inminente enfrentamiento irano-israelí, y la escalada de violencia entre la Gaza de Hamás e Israel han

colocado, sin duda de forma voluntaria, a Egipto en una nueva posición no solo en la región, sino, a través de la innegable influencia global de la misma, en el panorama estratégico internacional.

La victoria del presidente, líder de Libertad y Justicia, partido fundado por los Hermanos Musulmanes, ha manifestado la realidad social del Egipto de nuestros días, porque aunque el margen de su victoria política sobre Shafik ha sido de tan solo el 3,8% de los votos emitidos, unido este hecho a la muy importante mayoría islamista-salafista en las anteriores elecciones legislativas, ha supuesto un sólido apoyo al islamismo político, conformando la piedra angular de lo que ha dado en llamarse, como evidente contrapunto al muy anterior término de *creciente chií*, el *creciente suní* que vivimos socialmente desde hace ya largo tiempo y políticamente desde comienzos de 2011.

Esta cuota de poder, en gran medida, ha causado una ola de preocupación ante la deriva política de un país clave, pero lo cierto es que los primeros meses del presidente Mursi se han caracterizado por un pragmatismo alejado de las posiciones fuertemente ideologizadas que podrían ser de esperar en un principio. No parece en consecuencia peligrar en modo alguno el estatus de lo tan difícilmente alcanzado en los ya lejanos Acuerdos de Camp David en 1979. El equilibrio entre la pujanza de los amplios sectores de su población que le apoyan, los opositores, las corrientes políticas dentro del amplio movimiento que representa, la influencia salafí y las referidas políticas realistas y pragmáticas tanto hacia el interior como el exterior en una región tan compleja, son un camino difícil de recorrer, como manifestó honestamente el general Shafik al felicitarle tras las elecciones.

El desafío islamista al presidente Mursi

El Consejo presidido por el mariscal Tantawi intentó dejar en manos de la Junta Militar tanto el poder legislativo y el planeamiento y ejecución presupuestaria del Estado egipcio, vaciando de contenido y poder real tanto al Parlamento como a la figura presidencial. Pero el presidente Mursi ha rechazado frontalmente las limitaciones del Consejo, y está ejerciendo realmente su mandato⁵⁷ sin que esto haya supuesto en modo alguno un viraje brusco de la posición egipcia en los equilibrios de poder regionales.

Por tanto la no ruptura total con las anteriores etapas muestran una visión sensata y realista que, ante los retos económicos y de seguridad a los que se enfrenta Egipto, alejan la perspectiva de un gobierno radicalizado que se pudiera convertir en un riesgo de inestabilidad regional.

⁵⁷ Moataz El Fegier, «Crunch Time for Egypt's Civil-Military Relations», FRIDE, Policy Brief 134, agosto de 2012.

Más bien al contrario, en el agitado entorno en el que se mueve, el actual gobierno egipcio se muestra más como un elemento moderado y a la vez moderador, en el que se depositan buena parte de las esperanzas en una mejora de la situación en el área objeto de este análisis. De hecho una de las consecuencias inmediatas ha sido la confirmación de la ayuda militar anual que Estados Unidos viene concediendo a Egipto, situada en torno a los 1.500 millones de dólares⁵⁸.

Una buena prueba de la decepción de los elementos más radicales ha sido reactivación de las actividades de milicianos islamistas e incluso beduinos locales reconvertidos en yihadistas⁵⁹ en el norte de la península del Sinaí. Su ataque podría albergar la esperanza de provocar el empeoramiento de las relaciones egipcias con Israel, ante las intenciones anunciadas por el presidente Mursi de respetar los acuerdos y tratados internacionales suscritos anteriormente por Egipto, entre los cuales destaca sobremanera el acuerdo de paz egipcio-israelí.

A pesar de estos acuerdos, la necesidad de medidas de confianza con Israel ha supuesto una presencia demasiado débil del ejército egipcio en el Sinaí, que ha alentado de este modo la proliferación de elementos islamistas en la península. Esta circunstancia, que tanto ha favorecido la reconstrucción del poder *militar* de Hamás en Gaza, debiera ser revisada por ambos gobiernos, permitiendo un control egipcio más efectivo del Sinaí sin que suponga una mayor percepción de amenaza por parte de Israel, que haría bien en sopesar, más allá de estereotipos de raíz ideológica e histórica, dónde se encuentran actualmente sus enemigos reales y sus potenciales aliados.

En esta línea de cooperación más intensa hay que destacar cómo se han producido acciones militares egipcias en las que ha intervenido muy activamente la aviación, alcanzando posiciones islamistas hasta en Sheikh Zuwayed, localidad próxima al paso de Rafah hacia Gaza, lo que indudablemente ha exigido el conocimiento y la coordinación con Israel, siempre vigilante hacia cualquier traza aérea que se dirija hacia las proximidades de su vulnerable territorio. Este espíritu, fruto de la existencia de enemigos comunes y la superación de rígidos esquemas del pasado, debe de fraguar en una mayor confianza mutua que cierre espacios de fragilidad estatal que sean aprovechados por los elementos regionales más radicales.

Estados Unidos ha apoyado explícitamente las acciones militares egipcias, por lo que aunque definida como una visita rutinaria a las tropas norteamericanas integrantes de la MFO (*Multinational Force and Observers*) desplegadas en la zona tras los acuerdos de 1979, lo cierto es que

⁵⁸ Informe Semanal de Política Exterior, 6 de agosto de 2012, Política Exterior.

⁵⁹ Mohammed Najib, «Bedouin jihadists - The rise of extremism in Egypt's Sinai peninsula», *Jane's Intelligence Review* 2012.

el almirante Harward, segundo comandante del Mando Central estadounidense, se entrevistó a principios de noviembre de 2012 con miembros de la cúpula militar egipcia⁶⁰, en lo que parece apuntar como una acción encaminada a facilitar esta evolución en la relación de confianza entre ambas naciones, Egipto e Israel, en el Sinaí, sobre todo tras la demostración de que el presidente Mursi no va a permitir que los radicales islamistas dicten las políticas del nuevo gobierno.

La nueva y antigua a la vez política exterior

Tras afianzar su relación con Israel y el Occidente encabezado por Estados Unidos, Egipto ha lanzado una serie de iniciativas relacionadas directamente con los tres problemas mayores de su entorno cercano.

La primera de ellas se dirige a contribuir al fin de la tragedia siria. Aunque muy probablemente encaminada inicialmente al mismo fracaso que Naciones Unidas y la Liga Árabe, la iniciativa egipcia contempla la intervención de cuatro actores regionales con intereses determinantes aunque encontrados. Irán, Arabia Saudí, Turquía y el propio Egipto, que intenta de este modo romper el maniqueísmo presente en la zona de países pro o contra norteamericanos. Sin posibilidades hasta la fecha de parar los combates, sin embargo este comité representa un excelente foro de negociación para un final pactado de la guerra que aparece cada día como la única solución razonable posible. Con la reciente reorganización de la oposición siria, el hartazgo de la población ante la situación y los desmanes cometidos por ambos bandos, que no hacen sino crecer los temores hacia el hipotético vencedor resultante de una victoria militar de cualquiera de los dos bandos en liza, el comité puede llegar a tener un papel esencial en la ruta hacia una transición pactada e incluso el destino de la familia Assad y su entorno más comprometido.

La segunda se refiere específicamente a Irán. Aunque enfrentados por una enemistad ya duradera, que procede de la revolución iraní de 1979, y separados aún más por sus simpatías y apoyos a los dos bandos sirios, lo cierto es que la iniciativa comentada en el párrafo anterior y la presencia de Mursi en Teherán con motivo de la cumbre del Movimiento de los Países No Alineados parecen alumbrar el comienzo del camino para la normalización de relaciones entre estas dos grandes naciones. Es cierto que la intervención de Mursi en la citada cumbre fue tormentosa, con el abandono de la sala por la delegación siria y el manifiesto enojo de las autoridades iraníes, pero la discrepancia no deja de ser una forma de relación, que en este caso representa un avance ante una situación que se mostraba congelada hasta el comienzo de la nueva etapa en Egipto.

⁶⁰ Ashraf Sweilam, «US military delegation visits Egypt's Sinai», *Associated Press*, 5 de noviembre de 2012.

Y por último la tercera que se ha dirigido específicamente hacia la mediación entre las facciones palestinas, con el objetivo específico de alcanzar la reconciliación entre Al Fatah y Hamás con vistas a las próximas elecciones y a un avance decisivo en el proceso de construcción de un Estado Palestino. Única posibilidad para una cierta estabilización de los territorios palestinos, los ataques palestinos a Israel y la respuesta de este actualmente en marcha parecen diseñados específicamente por los más radicales para hacer imposible esta vía de pacificación y estabilización.

No obstante la exitosa mediación egipcia entre Israel y Hamás, con el decidido apoyo norteamericano por medio de la presencia en el Cairo de la secretaria de estado Clinton, que en el momento de escribir estas palabras acaba de poner término a los bombardeos en Israel y a la operación «Pilar Defensivo» por medio de un alto el fuego anunciado por el ministro egipcio de Exteriores, Mohamed Kamel Amr, consolida significativamente el liderazgo egipcio. También, por otra parte, le convierte de algún modo en garante del mismo, por lo que el mantenimiento de dicho alto el fuego por parte de Hamás es un desafío y, a la vez, una prueba a la fiabilidad de la influencia egipcia ante la cúpula de Hamás que, por otra parte, parece apostar a caballo ganador acogiéndose paulatinamente a la protección egipcia y alejándose de la iraní ejercida a través de Damasco.

En definitiva Egipto quiere reencontrar el papel que considera que le corresponde en la región, un eje de coordenadas central que referencie las relaciones de Israel, Irán, el mundo árabe y las potencias occidentales. Esta aproximación a la geopolítica regional puede ser decisiva en los próximos años, contribuyendo de paso a la propia estabilidad interna egipcia.

En ese sentido el decreto presidencial del 22 de noviembre dictado por el presidente Mursi habría podido ir en esa dirección. Su asunción de poderes absolutos, que ha provocado una nueva oleada de protestas en las calles egipcias, en una actitud cada vez más autoritaria, estaría sin duda avalada por sus éxitos en el exterior. Al menos hasta que no se renovara el parlamento y con carácter temporal, como se apresuró a afirmar el propio Mursi. Pero es bien conocido que las situaciones de excepcionalidad legal en el mundo árabe se sabe cuando comienzan pero no cuando acaban, por lo que el decreto ha tenido una fuerte contestación que ha llevado al país al borde de enfrentamientos sectarios, hasta el punto de que las FAS egipcias han advertido que no tolerarían esa violencia, en lo que ha parecido más un aviso al propio presidente que a los manifestantes callejeros, ante la posibilidad de tener que actuar violentamente contra los manifestantes opuestos a los Hermanos Musulmanes por orden del presidente⁶¹.

⁶¹ «Mursi saca los tanques a la calle mientras siguen los enfrentamientos», Efe, *Euro-pa Press*, 6 de diciembre de 2012.

Aunque lo más probable es que, ante la difícil situación económica y política que vive Egipto, el presidente hubiera decidido *tomar un atajo*⁶² para continuar con las reformas, aprobar la Constitución y, en definitiva, seguir avanzando y hacer posible la gobernabilidad de un país aquejado de enormes problemas tanto esenciales como instrumentales en su día a día, en un paso que recuerda la figura del *dictator* de la República romana, las sospechas de que pudiera tratarse de un paso hacia el establecimiento de un nuevo régimen autoritario han abortado esta iniciativa.

Así, finalmente el presidente Mursi se ha visto obligado a ceder, cancelando los aspectos del decreto que le otorgaban poderes casi absolutos⁶³, en lo que es probablemente su primer gran fracaso desde que ejerce la presidencia. Es de desear que la situación interna se normalice pues de todo lo dicho anteriormente se deduce fácilmente que Egipto está llamado a ser en los próximos años un elemento clave en la estabilidad regional.

La cuestión iraní

No obstante todo lo anterior, de las cuestiones alrededor de Oriente Medio, es la iraní la que tiene un mayor potencial beligerante. Se trata de la vieja dicotomía, bien conocida por los oficiales de Estado Mayor de todo el mundo entre la opción más probable y la más peligrosa. Efectivamente un enfrentamiento a gran escala entre Israel y probablemente Estados Unidos e Irán no es probablemente el enfrentamiento más probable en este momento en la región, como ha demostrado el episodio de Gaza de noviembre pasado, pero desde luego sí es, de producirse, el más grave, pues las implicaciones serían de alcance global.

Aceptado lo anterior y comoquiera que es un tema con un ya largo recorrido, resulta conveniente realizar un acercamiento a los parámetros actuales de este conflicto, que en realidad no se puede considerar en marcha ni latente, sino más bien en potencia.

En un marco general en el que las prolongadas sanciones al régimen de Teherán, además de su propia gestión, han situado a Irán en una muy problemática situación económica, con una gran dependencia de sus exportaciones energéticas que, tras los embargos efectuados por las naciones occidentales, se dirigen principalmente hacia los mercados asiáticos, la cuestión es evidentemente si Israel decidirá y lanzará finalmente el tan anunciado ataque preventivo que pudiera dañar significativamente el programa nuclear iraní y abortara o al menos retrasara considerablemente la posibilidad de Teherán de hacerse con el arma.

⁶² Enrique Rubio, «Mursi polariza a un dividido Egipto al empujar sus poderes al límite», *Diario Vasco*, 23 de noviembre de 2012.

⁶³ Ricard González, «Morsi cede y deroga el decreto que le concedía amplios poderes», *El País*, 9 de diciembre de 2012.

La respuesta a esta pregunta es evidentemente difícil de aventurar, pero recientemente se han manifestado dos factores que pueden permitir avanzar en su respuesta. La primera de ellas es la evidencia de que las instalaciones nucleares más sensibles iraníes se han ocultado de un modo más eficaz que el anteriormente considerado. Según recientes informaciones las instalaciones para el enriquecimiento de uranio de Fordo, próximas a Qom, están tan profundamente enterradas en la montaña que son inmunes a ataques aéreos portadores de las armas convencionales más avanzadas contra ese tipo de blancos⁶⁴.

Además las reticencias norteamericanas a este ataque preventivo son grandes. El argumento usado por portavoces del Departamento de Defensa consiste en afirmar que la actuación israelí significaría la imposibilidad de continuar las políticas norteamericanas para detener los planes iraníes apoyadas en sus aliados del Golfo, que supuestamente reaccionarían contra Israel y su aliado norteamericano⁶⁵, cercenando así una colaboración construida a lo largo de décadas e imposibilitando la opción de debilitamiento, acoso y derribo del régimen iraní desde dentro, carta que juegan los Estados Unidos como opción principal.

Lo que llevó al primer ministro Netanyahu pocos días después a retomar su agresividad verbal y asegurar que atacaría las instalaciones iraníes sin la ayuda norteamericana⁶⁶. Esta afirmación, que podría inscribirse en la precampaña electoral y tener como objetivo incrementar aún más la presión internacional contra Irán, manifiesta aun así la voluntad israelí de hacer lo necesario para detener la amenaza iraní contra su seguridad por sí mismos y en contra de la opinión de la comunidad internacional, llegado el caso. Incluso argumentó en contra de la declaración estadounidense afirmando que el ataque israelí contra las instalaciones iraníes sería positiva para los árabes⁶⁷.

Esta afirmación merece atención porque no le falta razón al primer ministro israelí al afirmar que los gobiernos árabes, y muy especialmente las monarquías del Golfo, se verían favorecidas por el debilitamiento de su secular adversario. Además buena parte de la tensión regional procede del programa nuclear iraní, que mermado de este modo, debería rebajar dicha tensión, contribuyendo a estabilizar la zona. Pero no es menos cierto que a pesar de estos argumentos hay que contar con el sentimiento

⁶⁴ Uzi Mahnaimi, «Rivals fear Israel's Binyamin Netanyahu is plotting nuclear strike on Iran», *The Sunday Times*, 11 de noviembre de 2012.

⁶⁵ Julian Borger, «US warns Israel off pre-emptive strike on Iran», *The Guardian*, 31 de octubre de 2012.

⁶⁶ Jodi Rudoren, «Netanyahu Says He'd Go It Alone on Striking Iran», *The New York Times*, 5 de noviembre de 2012.

⁶⁷ «Netanyahu says strike on Iran would be good for Arabs», *Reuters*, 30 de octubre de 2012.

de la población de los países árabes, que ante el ataque de Israel contra un país, al fin y al cabo musulmán, reaccionarían muy probablemente de forma airada, lo que en el contexto actual de contestación a los gobiernos establecidos y en un clima de agitación social generalizada en el mundo árabe podrían poner en graves aprietos a estos gobiernos *favorecidos* por el ataque israelí. No parece en consecuencia el mejor momento para invocar este argumento ni para lograr la aquiescencia de los gobiernos árabes al tan citado ataque preventivo.

Pero además hay que tener en cuenta que la percepción de Israel del momento en que se alcance el *punto de no retorno*⁶⁸ como definió el ministro de defensa Barak a la fecha límite para lanzar el ataque, varía según las informaciones obtenidas sobre el programa nuclear iraní y los propios logros israelíes en su sistema de defensa antimisiles.

Mientras que las noticias sobre 3.000 centrifugadoras adicionales en Fordo, como ya se ha comentado profundamente enterradas y a salvo aparentemente de ataques convencionales, acercan ese punto de no retorno, las autoridades iraníes hacen lo necesario por mantener la tensión pero evitar que esta haga inevitable el conflicto armado. Así sucedió en mayo de 2012, cuando aproximadamente un tercio del uranio enriquecido fue utilizado para fines civiles, concretamente como combustible del reactor de investigación de Teherán según la Agencia de la Energía Atómica⁶⁹, alejando de este modo el propio Teherán la fecha en la que estaría listo para producir su primera bomba. De nuevo en palabras de Barak esta decisión evitó probablemente el conflicto en esas fechas, retrasando el momento de la decisión *ocho o diez meses*⁷⁰. Además, como ya se ha apuntado, el éxito de *Iron Dome* ha aumentado la confianza de Israel sobre su margen de seguridad ante un lejano e hipotético lanzamiento de misiles iraníes contra su territorio.

Todo lo anterior traslada efectivamente el momento de la decisión israelí al presente 2013, en el que las opciones, de no variar sustancialmente el escenario, esencialmente mediante la renuncia iraní a continuar con el programa, cosa que parece fuera de toda opción, pasan necesariamente por dos caminos.

El primero, sugerido por Mohammed Javad Larijani, secretario del Alto Consejo Iraní para los Derechos Humanos⁷¹, y apoyado por la reaparición

⁶⁸ Deborah Haynes, Richard Beeston, «We must deal with a nuclear Iran before point of no return, Ehud Barak warns», *The Times*, 31 de octubre de 2012.

⁶⁹ Jeremy Binnie, «Barak says Israeli attack on Iran postponed», *Jane's Defence Weekly*, 1 de noviembre de 2012.

⁷⁰ David Blair, «Israel says Iran has pulled back from the brink of nuclear weapon - for now», *The Telegraph*, 30 de octubre de 2012.

⁷¹ Jason Rezaian, «Iranian ministry suggests openness to nuclear talks», *The Washington Post*, 7 de noviembre de 2012.

pública del moderado Rafsanjani, en uno de esos gestos que tanto revelan de la muy compleja política interior del régimen, es el de la negociación, incluso directamente con Estados Unidos, mediante la que se alcanzaría un punto de equilibrio que pudiera evitar finalmente el anunciado conflicto. Estas negociaciones, que fueron uno de los puntos fuertes de los debates de la campaña electoral norteamericana entre ambos candidatos, han sido desmentidas tanto por la Casa Blanca como por el ministro de asuntos exteriores iraní⁷², pero no cabe duda de que es la única vía que permitiría evitar la guerra.

El segundo camino, salvo que Israel aceptara finalmente un Irán nuclear como mal menor, y no parece que esa renuncia esté en la agenda del gobierno israelí, implicaría la tan temida intervención militar, como único modo de evitar además de la directa amenaza contra la supervivencia de Israel una Arabia Saudí nuclear a corto y una Turquía y un Egipto en la misma condición a medio plazo, según conceptos sostenidos por la administración israelí⁷³, probablemente con toda razón.

Dicha opción debería rentabilizar las enormes consecuencias que acarrearía, por lo que debería ser contundente y eficaz en su desmantelamiento del programa persa. Teniendo en cuenta que la mera utilización de fuerzas de operaciones especiales no garantizan en modo alguno el éxito ante unas instalaciones que forzosamente han de estar fuertemente protegidas, y que el ataque aéreo convencional dejaría buena parte de las instalaciones indemnes, sobre todo aquellas más críticas que han sido cubiertas ante esa eventualidad en un escenario muy distinto al de la fábrica Yarmouk de las afueras de Jartum bombardeada por los F-15 israelíes el pasado 27 de octubre de 2012⁷⁴, cada vez parece más claro que la única opción que garantiza un resultado, acorde con la apertura de la caja de los truenos que el ataque preventivo supondría, es la de la utilización de los misiles *Jericó 3* dotados de pequeñas cabezas nucleares tácticas.

La utilización del arma nuclear por primera vez desde la finalización de la II Guerra Mundial aterra por sí misma, pero la percepción de amenaza extrema para el Estado de Israel que el programa nuclear iraní causa al gobierno israelí al menos coloca esta opción sobre la mesa. En caso de que tenga que elegir entre permitir un Teherán nuclearizado o una acción militar, parece que las probabilidades para esta opción extrema crecen en caso de optar por lo segundo. Un ataque fallido o insuficientemente eficaz acarrearía una escalada de violencia por parte de Irán, lógicamen-

⁷² Brian Knowlton, Thomas Erdbrink, «U.S. and Iran Deny Plan for Nuclear Talks», *The New York Times*, 21 de octubre de 2012.

⁷³ Deborah Haynes, Richard Beeston, «We must deal with a nuclear Iran before point of no return, Ehud Barak warns», *The Times*, 31 de octubre de 2012.

⁷⁴ «Israel's 'dry run' for a strike against Iran: Two killed as jets bomb Sudanese rockets factory», *Daily Mail*, 28 de octubre de 2012.

te, así como de los aliados de este que acosan a Israel, una alteración del mercado energético mundial de graves consecuencias para las débiles economías occidentales y la economía global, protestas masivas en el mundo árabe que podrían llevar a una radicalización de sus gobiernos y una nueva guerra árabe-israelí, así como también una quiebra de la confianza y el apoyo de la administración norteamericana, lo que puede ser incluso más importante para Israel. En cuanto a la opinión pública mundial Israel tiene poco que temer, pues tras la votación en ONU para la entrada de Palestina como Estado observador es difícil pensar en una situación de aun menor popularidad o apoyo en el concierto de las naciones. En consecuencia provocar esta cascada de consecuencias muy graves y de largo recorrido a cambio de unos daños parciales que no impidan la continuación del programa nuclear iraní, todo lo más un retraso difícil de cuantificar, no parece merecer la pena, aunque a buen seguro que la utilización del arma pondría a Israel en la situación de casi total aislamiento diplomático internacional.

Probablemente los gestos iraníes encaminados a relajar la tensión, tales como el comentado desvío de uranio enriquecido a fines pacíficos o los contradictorios mensajes acerca de la disponibilidad a negociar, puedan responder a que desde la cúpula del régimen también se contempla esta reacción extrema israelí como posible, alcanzando un estado de las cosas que no es deseado por Teherán. En consecuencia la posibilidad de negociación, sobre todo tras la reelección del presidente Obama y la celebración de las elecciones israelíes el próximo enero de 2013, parece abrirse paso y dominar el escenario en este 2013. O al menos es preferible pensar así, y que la racionalidad de los dirigentes de dos grandes naciones como son Irán e Israel se impondrá a la perspectiva de un conflicto de enorme magnitud que no puede beneficiar a nadie.

Consecuencias para España

Realizado un rápido recorrido por los puntos más sobresalientes de la geopolítica de Oriente Medio, aunque muchos por razón del espacio disponible se quedan en el tintero, es obligada una breve reflexión acerca del impacto que la rápida sucesión de eventos que está sufriendo la región tiene para nuestro país.

Ampliada para España la zona de máximo interés también, por motivos obvios, al norte de África, acierta Calduch⁷⁵ al situar los riesgos en dos categorías principales: la viabilidad de los *nuevos* países surgidos de las revueltas árabes y la expansión de las redes del terrorismo yihadista al amparo del vacío político provocado por la caída de los antiguos regímenes. El

⁷⁵ Rafael Calduch, «De las rebeliones árabes a la violencia islamista yihadista», *Info-defensa*, 24 de septiembre de 2012.

caso de Libia es paradigmático, pero sucede algo similar en Siria, mientras que la evolución de la situación interna egipcia sigue siendo preocupante.

Evidentemente la presencia de estados fallidos, o al menos débiles, en el ámbito mediterráneo no es una buena noticia para los países ribereños del norte, entre ellos España. Si además se produce un fenómeno de somalización de alguno de ellos, y la Siria post-Assad está en riesgo de poder avanzar en esa dirección, además de la ya mencionada Libia, pueden llegar a producirse efectos hasta hace poco impensables, como el riesgo a la seguridad de las comunicaciones marítimas, así mismo con un impacto económico negativo en el área.

El citado recrudescimiento de la presencia de grupos yihadistas y terroristas a orillas del Mediterráneo supone una mayor cercanía y facilidad para operar tanto contra los intereses europeos como en la misma Europa. Pudo parecer durante unos años que el esfuerzo realizado entre otros lugares en Afganistán colocaba al yihadismo internacional en una situación de debilidad, que limitaba sus áreas de actividad en torno a Pakistán, Afganistán y su entorno inmediato, pero desgraciadamente los sucesos recientes en Sahel, norte de África y las orillas del Mediterráneo Oriental han de convencernos de que esa situación favorable, si es que alguna vez existió, ha dejado de ser cierta, y que el yihadismo es un vecino indeseable que ha venido para quedarse durante largo tiempo.

También es imprescindible pensar en las consecuencias de una crisis humanitaria de grandes dimensiones que implicaría necesariamente la intervención internacional, con protagonismo destacado de los países más afectados en su entorno, una vez más entre ellos España. Esta circunstancia obligaría a posibles intervenciones militares en el entorno de la OTAN, la UE o ambas. La situación económica de nuestro país no se encuentra ahora, ni lo va a estar en años, en el mejor momento para afrontar nuevas operaciones de paz en un momento en el que el repliegue desde Afganistán y el Líbano empieza a materializarse y en el que la reestructuración de las FAS españolas se encuentra en momento de reflexión.

Por último, pero no menos importante, sobre todo para un país tan dependiente del aporte energético exterior como España, no hay que olvidar los riesgos en torno a la seguridad energética que la inestabilidad en Oriente Medio provoca.

Una de las medidas más eficaces para combatir la inseguridad energética consiste en la diversificación, tanto de las fuentes de energía utilizadas como de los proveedores de las mismas, pero también de los medios y los caminos por el que el recurso energético fluye desde los productores hasta los principales consumidores. De ahí, ya hablando específicamente de hidrocarburos, la construcción progresiva de oleo y gaseoductos que, junto con los proyectos ya existentes y aquellos por conformar, trazarán

una red de transporte y distribución mucho más densa de la existente hace apenas unos años. Dicha red debe permitir el establecimiento de rutas alternativas para los hidrocarburos que eviten de este modo países o zonas inestables o en conflicto. Pues bien, a este impecable razonamiento se opone la existencia de una zona productora y a la vez puente hacia los puertos del Mediterráneo, Oriente Medio, en ebullición y con alto riesgo de conflicto más o menos generalizado.

A esta situación, ya lesiva para la seguridad energética de nuestro país, y que repercute sin duda en el mantenimiento del petróleo en una franja alta de precios, se suma la posibilidad de conflicto, sea interno sea internacional, específicamente en un gran productor de petróleo y/o gas, que provocaría una crisis económica mundial de gran magnitud que se añadiría a la actualmente en marcha. Sería insoportable para las economías más débiles, como es el caso de la española en estos momentos.

En este aspecto el posible conflicto en Irán, el hipotético cierre de Ormuz, siquiera sea de forma transitoria y la disminución de la oferta tanto de petróleo como de gas en el mercado internacional es especialmente preocupante. Si además el único país con capacidad, tanto de disponibilidad como técnica, para suplir transitoriamente la caída de producción iraní, Arabia Saudí, se ve envuelto en la guerra e incapacitado de compensar la oferta en los mercados, nos enfrentaríamos a un escenario de carencia energética que afectaría muy directamente a España. No nos debe de engañar el hecho de que en estos momentos, debido a las sanciones y embargos, España no adquiera hidrocarburos de Irán, porque aquellos países que se nutren de un modo significativo de Teherán, en caso de una disminución grave de esas exportaciones persas, volverían inmediatamente los ojos hacia otros proveedores, en este caso sí también de España, luchando por obtener un bien en ese momento escaso. Si tenemos en cuenta, solo por poner un ejemplo, que China es uno de esos países, es fácil suponer hasta dónde podrían escalar los precios y quién dispone de mayores recursos en estos momentos para hacerse con buena parte de la producción.

Por tanto, y para terminar, considerar que los acontecimientos que se desarrollan en Oriente Medio, y también África mediterránea, afectan directamente a la seguridad, bienestar y prosperidad de los españoles, por lo que no solo hay que estar atento a lo que en el área sucede, sino también estar dispuesto a realizar los esfuerzos necesarios para garantizar nuestros intereses. Sobre todo teniendo en cuenta que dichos intereses, lejos de ser coyunturales o de menor rango, entran completamente en la categoría de los intereses vitales para España.

Impacto estratégico de la crisis del Sahel

Rafael Calduch Cervera

Capítulo tercero

Resumen

Desde el análisis estructural y de los conflictos que han asolado el Sahel en los últimos años, la región se encuentra sumida en un proceso de desvertebración y conflictividad política que se suma a las tradicionales condiciones de subdesarrollo y fragmentación cultural, que da como resultado una zona de alto riesgo desde la que se proyectan serias amenazas tanto a los países africanos como al ámbito mediterráneo.

Palabras clave

Sahel, Al Qaeda, Norte de África, África Occidental, yihadismo saheliano.

Abstract

From an analysis of the structural characteristics and the conflicts that have ravaged the Sahel in recent years, the region finds itself in a process of dislocation and political conflict in addition to the traditional conditions of underdevelopment and cultural fragmentation, resulting in a high risk area that currently projects serious threats to both African countries and the Mediterranean region.

Key Words

Sahel, Al Qaeda, North Africa, West Africa, Sahel jihadism.

Características estructurales de los países del Sahel

El Sahel es una región geográfica semiárida situada entre los límites del desierto del Sáhara y las sabanas del África Occidental y Central. En su versión más amplia, se extiende desde las fronteras de Mauritania con el territorio del Sáhara Occidental hasta Somalia, incluyendo un total de 11 países (Mauritania; Senegal; Mali; Burkina Faso; Níger; Chad; Sudán (Norte y Sur); Eritrea; Etiopía y Somalia) y una extensión aproximada de 9 millones de km². No obstante, existe una versión más restrictiva de esta región que solo incluye los países del Sahel Occidental y Central. En este estudio la referencia al Sahel se centrará en los siguientes países: Mauritania; Senegal; Mali; Burkina Faso; Níger y Chad por ser los que directamente afectan a la estabilidad política y la seguridad tanto de los países árabes del África Septentrional como de los países del África Occidental y Central.

La geopolítica del Sahel

En términos históricos, el Sahel ha constituido la frontera cultural y política entre el mundo árabe-islámico y la heterogénea y fragmentada realidad del África negra. Ello significa que durante los últimos siglos las principales características dominantes de esta región han sido: la conflictividad cultural, especialmente plasmada a través de la religión, la diversidad étnica, la inestabilidad política y la pobreza económica. En semejantes condiciones el proceso descolonizador solo pudo dar paso a *Estados fallidos* en los que las instituciones y el poder estatal está controlado por clanes vinculados al grupo étnico dominante y, por tanto, objeto de la rivalidad con el resto de clanes en que se dividen las sociedades¹.

Las condiciones climáticas, la escasa fertilidad del suelo y la ausencia de recursos hídricos, han impedido que un fenómeno tan universal y decisivo como la sedentarización de las sociedades, que se inició con la revolución neolítica hace más de diez mil años, haya podido arraigar en estos países, lo que introduce una permanente causa de fractura social entre las comunidades nómadas, dedicadas al pastoreo y el comercio, de una parte y los grupos sedentarios basados en economías agrarias de subsistencia de otra.

Por otro lado estos países, a pesar de su pobreza, disponen de materias primas y recursos estratégicos (oro, petróleo, mineral de hierro, uranio y fosfatos) que necesitan exportar al resto del mundo como una de sus

¹ Para un análisis de las características geopolíticas del Sahel, véase: Taje, Mehdi. «Vulnerabilities and factors of insecurity in the Sahel». *West African Challenges*, n.º 1 (August 2010), 8 págs. www.oecd.org/swac/publications/45830109.pdf (consultado 06/12/2012).

principales fuentes de ingresos junto con las remesas financieras procedentes de la emigración de la mano de obra excedentaria.

En la medida en que la mayoría de estos países, salvo Senegal y Mauritania, poseen territorios exclusivamente continentales, les convierte en economías territorialmente dependientes de los países vecinos del Norte de África o las costas del África Occidental para canalizar sus exportaciones. Esta necesidad unida a la ausencia de estructuras estatales consolidadas convierte a sus fronteras en zonas carentes de un efectivo control de seguridad, facilitando el tráfico ilegal de personas y todo tipo de mercancías, incluidas las armas y los estupefacientes, arraigando una economía basada en ese comercio de ilícitos y controlada por los clanes locales que introduce un alto grado de violencia organizada y conflictividad con frecuencia enmascarada y justificada bajo las apariencias de enfrentamientos étnicos o religiosos.

Todos estos factores convierten a la región saheliana en una zona geopolítica dominada por la inestabilidad, la conflictividad violenta y la ausencia de instituciones estatales consolidadas sobre las que cimentar unos mínimos procesos de desarrollo social y económico que permitan mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones.

Las condiciones socioeconómicas

Desde el punto de vista social y económico las estructuras de los países del Sahel presentan cuatro características comunes fuertemente interrelacionadas: la expansión demográfica; la intensa movilidad migratoria; la dualidad de su economía y el alto grado de pobreza de la mayoría de su población.

En efecto, a pesar de las altas tasas de mortalidad, sobre todo infantil, los países del Sahel mantienen unas tasas anuales de crecimiento demográfico que oscilan entre el 2,5 y el 3% que provocará que entre 2011 y 2030 la población de estos países se incremente entre el 50 y el 70%². Esta población es mayoritariamente rural con un alto índice de dispersión geográfica debido a su dedicación productiva a las tareas agrícolas o el pastoreo.

Ello dificulta la implantación de políticas públicas básicas como la sanitaria, la educativa, la de transportes y comunicaciones o la adopción de programas de reforma agraria, todas ellas imprescindibles para mejorar las condiciones de vida de las sociedades sahelianas. Este fuerte incremento demográfico al no ser acompasado con un incremento de la riqueza de los países provoca unas escasas rentas per cápita anuales que oscilan

² PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2011. 2011.
http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_ES_Complete.pdf (consultado 06/12/2012).

entre los 1.000 y los 2.000\$ en términos de paridad de poder adquisitivo y unos índices de desarrollo humano entre los más bajos del mundo.

El resultado son economías duales en las que la mayoría de población vive en umbrales de pobreza, con sistemas de producción asociados al sector primario (agricultura, ganadería, minería) intensivos en mano de obra y escasamente rentables, mientras que un reducido sector de la población activa permanece vinculada con los sectores exportadores o con las instituciones estatales, especialmente las fuerzas armadas y de seguridad, concentrándose en las ciudades y disponiendo de unas rentas mayores.

Esta dualidad también existe de forma muy destacada en relación con las actividades productivas legales e ilegales. En efecto, la corrupción, el robo, el secuestro, la extorsión, el tráfico de personas, armas o estupefacientes, constituyen una importante fuente de ingresos en la mayoría de los clanes locales, especialmente los situados en las zonas fronterizas con los países del África septentrional.

De este modo, los conflictos de intereses económicos se trasladan al ámbito político, étnico y religioso provocando recurrentes conflictos armados en el interior y entre los países de esta región que, a su vez, alimentan los desplazamientos de población ocasionados por las migraciones con oleadas de refugiados que huyen de los enfrentamientos tribales o de las hambrunas provocadas por las sequías³.

El resultado es un panorama social dominado por la pobreza y el desarraigo territorial y unas economías basadas en la explotación de las materias primas y recursos estratégicos, de una parte, y las actividades ilícitas de otra.

Culturas y religiones en el Sahel

Es frecuente que la crisis estructural que impera en los países del Sahel trate de explicarse argumentando una variable combinación de causas climáticas, pobreza de recursos y enfrentamientos religiosos.

Sin duda la naturaleza fronteriza que históricamente ha desempeñado esta región entre la relativa cohesión de las culturas árabe-islámicas del norte y la diversidad de grupos étnicos y lingüísticos del sur, unido a la movilidad demográfica de sus poblaciones y el periodo de colonización europea explican la división religiosa que caracteriza a las sociedades sahelianas que aunque mayoritariamente musulmanas, presentan en algunos países como Burkina Faso, Chad o Níger, importante minorías cristianas y animistas.

³ United nations environment programme. Livelihood Security. Climate Change, Migration and Conflict in the Sahel. 2011. http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_Sahel_EN.pdf (consultado 06/12/2012).

Por otro lado, en el ámbito lingüístico la variedad de dialectos locales ha terminado imponiendo el idioma colonial, el francés, como lengua oficial de estos países, complementada en algunos casos por el árabe. Este arraigo del francés no solo garantiza una mínima cohesión lingüística a escala nacional, por encima de las barreras dialectales, sino que facilita la movilidad de las poblaciones entre los países de la región y con los vecinos del norte africano.

Un tercer rasgo de los países sahelianos es el dominio de los valores tradicionales en sus culturas, es decir la primacía de la organización social, las formas de vida y las normas sociales de conducta que se consideran legítimas por ser las que han imperado durante generaciones. El carácter fuertemente tradicional de estas culturas está directamente asociado con la existencia de una estructura social basada en los grupos organizados a partir de los vínculos de sangre (clanes, tribus, etnias) y, por tanto, reacios a cualquier tipo de mestizaje no solo demográfico sino también cultural y que se aprecia de un modo manifiesto en el terreno religioso.

Pero el fuerte tradicionalismo cultural también se extiende a las formas de vida y las normas que regulan las relaciones sociales, dificultando la implantación de sistemas de producción más avanzados y rentables así como el arraigo de instituciones jurídicas y políticas que permitan consolidar unos Estados mínimamente eficaces en la garantía de la seguridad de sus ciudadanos y sus territorios.

La dificultad para la modernización de los Estados y las sociedades del Sahel provocada por sus raíces culturales, resulta imposible de combatir con la mera transferencia de tecnologías, incluidas las telecomunicaciones, de sistemas productivos o de instituciones políticas sencillamente porque provocan reacciones culturales que van desde la simple imitación al rechazo violento⁴.

En definitiva, la diversidad cultural que existe en los países del Sahel alimenta una conflictividad, con frecuencia violenta, que viene a agregarse a la que se origina por causas económicas, territoriales o étnicas y contribuye decisivamente a la fragmentación e inviabilidad de los Estados.

⁴ Sobre las diversas formas de relaciones interculturales véase: Calduch, Rafael. «Las relaciones internacionales culturales entre el Islam y Occidente» Abu Warda, Najib (coord.). Diálogo de Civilizaciones: El Islam y Occidente. Madrid, Instituto de Estudios Islámicos en Madrid. 2008, pp. 101-131.

Calduch, Rafael.- «Conflictos internacionales culturales y violencia terrorista». Derechos humanos y conflictos internacionales. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2006. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. 2007, pp. 23-80.

Los conflictos armados en el Sahel

La conflictividad en los países vecinos de la región saheliana combinada con los factores estructurales señalados ha contribuido a mantener la tensión en la zona durante los últimos años. En efecto, a la larga guerra civil argelina (1991-2002) se han venido a sumar los recientes conflictos armados en Costa de Marfil (2011) y Libia (2011) o la violencia social en Nigeria (2012) para alimentar los enfrentamientos en Mali y Chad, así como el espectacular auge de la actividad de grupos terroristas como *Al Qaeda del Magreb Islámico* (AQMI); *Ansar al-Islam* (Guerrilleros del Islam) o el *Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental* (MUYAO), capaces de operar en los territorios de Níger, Mauritania o el Sáhara Occidental.

Todos estos conflictos han agravado los efectos de la crisis alimentaria provocada por la sequía entre los que destaca el movimiento masivo de poblaciones fronterizas en los últimos años. De acuerdo con los datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) la cifra de desplazados en 2012 asciende a 211.655 personas de las que 208.523 proceden de Mali y 3.132 son originarias de Níger⁵. Estos desplazados, a su vez, se han distribuido en los países fronterizos: Mauritania (108.953 personas), Níger (65.012 personas) y Burkina Faso (37.626 personas).

Ello impone la necesaria adopción de programas de ayuda humanitaria que, siendo imposibles de implantar por las autoridades de los países de acogida, deben ser realizados por organismos intergubernamentales, como Naciones Unidas o la Unión Europea, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales. La seguridad del personal civil de tales programas debe ser garantizada por las autoridades nacionales o, alternativamente, por misiones internacionales de establecimiento, mantenimiento o restauración de la paz.

La guerra civil en Sudán y Chad (2005-2012)

La guerra civil que se viene desarrollando con mayor o menor violencia durante más de un quinquenio, forma parte de una lucha por la hegemonía regional que ha involucrado también a Sudán, Libia y a la propia potencia francesa durante las dos últimas décadas.

La movilización de diversos grupos rebeldes contra el Gobierno Yamena, promovidos y apoyados militarmente por el gobierno islamista sudanés,

⁵ UNHCR. Mali Operation. <http://data.unhcr.org/MaliSituation/regional.php> (consultado 07/12/2012).

se correspondió con la ayuda que el gobierno chadiano concedió a los rebeldes de la región sudanesa de Darfur⁶.

A la permanente inestabilidad fronteriza chadiano-sudanesa provocada por las incursiones de los grupos rebeldes y los masivos desplazamientos de refugiados, se sumaron durante 2011 los efectos de la guerra civil en Libia y la desaparición del régimen del coronel Muamar el Gadafi, generando un panorama de absoluta inseguridad y descontrol en las fronteras de los tres países.

La independencia de la República de Sudán del Sur en julio de 2011, lejos de contribuir a pacificar la región y estabilizar los regímenes políticos se está demostrando que ha introducido nuevos factores de incertidumbres y riesgos en toda la región saheliana central y oriental⁷.

Aunque el conflicto armado en Chad no es objeto de la atención mediática, los informes de Naciones Unidas muestran claramente que se está muy lejos de alcanzar su conclusión. La violencia contra la población civil, especialmente los refugiados, sigue siendo el principal instrumento de presión de los grupos rebeldes contra el Gobierno de Yamena y es evidente que mientras no se alcance una solución definitiva a la crisis de Darfur, será imposible pacificar las zonas fronterizas del nordeste del Chad y, por tanto, el retorno de los refugiados chadianos y sudaneses a sus residencias de origen⁸.

Los conflictos armados civiles en Mali (2011-2012)

A diferencia del Chad, los orígenes de los conflictos armados en Mali no responden a intereses hegemónicos de las potencias regionales sino que arraigan en procesos internos de enfrentamientos tribales y religiosos,

⁶ Entre los grupos rebeldes que operan en el Chad se encuentran los Janjaweed; el Frente Unido para el Cambio Democrático; las Fuerzas Unidas para el Desarrollo y la Democracia y la Reunión de Fuerzas por el Cambio. Por su parte, los grupos rebeldes contra el Gobierno de Jartúm se aglutinaban en el Movimiento Justicia e Igualdad.

⁷ García Sánchez, Ignacio J. «Sudán del Sur. Año I». Documento de Análisis 31/2012 (18 Julio 2012).

www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA31-2012_Sudan_del_Sur_Ano_I_IJGS.pdf (consultado 07/12/2012).

Díez Alcalde, Jesús. «Sudán y Sudán del Sur: Desafíos para una convivencia pacífica». Documento de Análisis 51/2012 (27 Noviembre 2012). www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA51-2012_Sudan-SudandelSur_ConvivenciaPacifica_JDA.pdf (consultado 07/12/2012).

⁸ Según las previsiones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, se prevé que en diciembre de 2013 existan un total de 400.000 refugiados en el territorio del Chad de los que 83.000 procederán de África Central y unos 253.000 de Sudán. UNHCR. 2012 UNHCR country operations profile–Chad. (January, 2012) <http://www.unhcr.org/pages/49e45c226.html> (consultado 07/12/2012).

agravados por la intervención de grupos terroristas. El desencadenante inicial fue la rebelión de los clanes tuareg *ifoghas* e *idnan* por controlar el poder local y garantizarse de ese modo el monopolio del contrabando de estupefacientes en las zonas fronterizas con Mauritania y Argelia, en abierta confrontación con los clanes *lamhar* y *berabiche* directamente apoyados por el Gobierno, algunos altos mandos militares como el coronel Mohamed Ould Meydou y los tuareg *imghad*⁹.

Se trata, por tanto, de un conflicto con raíces más difusas que las estrictamente políticas aunque, obviamente, tras los intereses económicos se encubren también motivaciones sociales y las ancestrales rivalidades entre clanes por el poder local y nacional. Esta diversidad de aspectos del conflicto armado debe tenerse bien en cuenta para comprender su evolución coyuntural sin perder de vista el panorama general que nos permita prever su evolución futura.

En efecto, la organización guerrillera de los rebeldes tuareg en torno al *Movimiento Nacional por la Liberación de Azawad* (MNLA) y su vinculación con algunas organizaciones terroristas yihadistas que operan en el país, como es el caso de AQMI, solo puede explicarse a partir de la comunidad de intereses económicos circunstanciales asociados a las actividades ilegales que se llevan a cabo en las zonas norteñas de Mali por ambas colectividades, y a la necesidad de vertebrar un apoyo logístico mutuo.

El éxito de la ofensiva lanzada por el MNLA contra la ciudad de Kidal, en Enero de 2012, reforzó militarmente su posición frente al Gobierno de Bamako facilitando el desarrollo de una nueva ofensiva sobre varias ciudades de la provincia de Gao, al tiempo que impulsaba las aspiraciones independentistas de los rebeldes. Naturalmente estas operaciones militares arrojaron un éxodo masivo de población, estimada en unos 130.000 personas, que se desplazaron a las regiones vecinas y a los países fronterizos y que ha obligado a ACNUR a solicitar ayuda humanitaria por un importe inicial de 26 millones de dólares.

Una de las consecuencias más inmediatas y directas del conflicto armado fue el golpe militar del 22 de marzo de 2012 que transfirió el poder político del Presidente Amadou Toumani Touré a una Junta Militar dirigida por el capitán Amadou Sanogo y autodenominada *Comisión Nacional para la Restauración de la Democracia y el Estado*. Junto con la

⁹ Se trataría de la tercera rebelión tuareg en Mali tras las realizadas en la década de 1950 y en 1990-1992. Keita, Kalifa (Tte. coronel). *Conflict and Conflict Resolution in the Sahel: The Tuareg Insurgency in Mali*. Strategic Studies Institute (01 mayo 1998), pp. 48. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=200> (consultado 07/12/2012)

Lacher, Wolfram.- «Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region». *The Carnegie Papers* (September 2012), pp. 11-13. http://carnegieendowment.org/files/sahel_sahara.pdf (consultado 07/12/2012).

destitución del presidente una de las primeras decisiones de la Junta Militar fue recabar el apoyo popular e internacional para hacer frente a los rebeldes tuareg. Sin embargo las principales potencias mundiales con Francia a la cabeza y organizaciones tan importantes como Naciones Unidas, la Unión Europea y la Comunidad Económica de Estados del África Occidental condenaron el golpe militar, dejando en una precaria posición a los militares sublevados hasta la renuncia del presidente Touré el 9 de Abril de 2012.

La contraofensiva lanzada por el Ejército de Malí contra los rebeldes aunque ha logrado recuperar el control de la provincia de Gao, ha dejado al país sumido en una situación caótica con una evidente fragmentación del poder político. Por su parte los rebeldes tuareg tras su derrota militar han abandonado, de momento, sus aspiraciones de independencia y están negociando con el Gobierno provisional en Uagadugú, capital de Burkina Faso, el reconocimiento de una amplia autonomía en las regiones del norte que les permita afianzar su poder local en abierto antagonismo con los grupos terroristas yihadistas.

La difusión del terrorismo yihadista en el Sahel

En Argelia la derrota militar del *Grupo Islámico Armado* (GIA) y la ilegalización de su rama política el *Frente Islámico de Salvación* (FIS), facilitaron el proceso de pacificación del país pero también provocaron la dispersión de los sectores yihadistas más radicales por los países vecinos, logrando establecer grupos autónomos o *células* en Mauritania, Mali, Níger y tal vez Burkina Faso, con la doble función de propagar la interpretación islámica salafista y derrocar a los que consideran gobiernos débiles, corruptos y sobre todo *kafir* (apóstatas del verdadero islamismo). El más organizado y operativo, el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), al introducirse en Mauritania y Mali se reconvirtió vinculándose estrechamente con la red de *Al Qaeda*, implantada desde la década de los 90 en Sudán y extendida más tarde por Kenia y Tanzania, y pasó a denominarse *Al Qaeda del Magreb Islámico*.

Sin embargo no es el único grupo islamista yihadista que opera en Mali. La existencia de otras corrientes salafistas radicales ha propiciado la aparición de agrupaciones como la de *Ansar Dine* (defensores de la fe) constituida por Iyad Ag Ghali y que con frecuencia se confunde con la del jeque *Ousmane Madani Haidara* con más de un millón de seguidores malienses y que se opone abiertamente al empleo de la violencia como práctica de la yihad que propugnan los seguidores de Ghali¹⁰.

¹⁰ Un amplio y riguroso análisis de las diversas tendencias islámicas implantadas en Mali se encuentra en Mazarrasa, Pablo. «Raíces profundas del conflicto en el Sahel». IEEE.- Documento de Opinión 89/2012 (21 noviembre 2012). <http://www.ieee.es/Gale->

Con el secuestro de dos cooperantes españoles y una italiana el 23 de octubre de 2011 en el campamento saharauí de Tinduf, se dio a conocer un nuevo grupo terrorista yihadista el *Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental* (MUAYAO), al que algunos autores consideran una escisión de AQMI y otros un grupo creado por los clanes *lahmar* de la región de Gao para controlar determinadas rutas del contrabando de estupefacientes y acceder también al lucrativo negocio de los secuestros¹¹.

Existe, por tanto, un entramado del islamismo salafista yihadista asentado en el norte de Mali con amplias conexiones de clanes y líderes locales que se extienden hasta Argelia, Mauritania, Níger y como se ha podido constatar recientemente también al sur de Libia y el campamento saharauí de Tinduf. Estos grupos no dudan en practicar el contrabando de armas o personas y sobre todo el secuestro de ciudadanos occidentales como fuentes de financiación para su causa yihadista en los propios países de asentamiento.

Sin embargo y a pesar de los vínculos personales que existen entre los dirigentes de los grupos terroristas, las organizaciones criminales y las autoridades locales y/o estatales, sería un error de evaluación ignorar los importantes conflictos de intereses, las diferencias de objetivos y los enfrentamientos, incluso violentos, que existen entre todos estos actores de la realidad saheliana. No existe un entramado delictivo-terrorista único en el Sahel y mucho menos con una organización cohesionada y jerarquizada capaz de responder a una sola estrategia política, económica o religiosa. Ello lejos de facilitar la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado en esta región lo dificulta hasta el punto de impedir la viabilidad de operaciones directas, como se demostró en la operación realizada el 7 de enero de 2011 por las fuerzas armadas nigerianas para liberar a los dos franceses secuestrados el día anterior.

Aunque no existen datos contrastados se estima que el número de ciudadanos secuestrados por los grupos terroristas que operan en el Sahel ascendió a 42 desde que en 2003 el GSPC secuestró a 32 turistas europeos en Argelia hasta la actualidad. Todavía son más especulativas las cifras que han podido recaudarse a través de la práctica del secuestro. De lo que no cabe la menor duda, porque están avaladas por los hechos, es de que a) los grupos terroristas que llevan a cabo los secuestros cuentan con la complicidad informativa, operativa y logística tanto de las organizaciones criminales de contrabandistas como de las autoridades locales y/o estatales de algunos países sahelianos, especialmente de Mali; b) que las regiones del norte de Mali han constituido la principal zona de refugio de los secuestradores; c) que se han pagado rescates, ya

rias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEE089-2012_RazonesConflictoSahel_PabloMazarra.pdf (consultado 08/12/2012).

¹¹ Lacher, Wolfram. Op. cit., pp. 15-16.

sea por los Gobiernos o por entidades privadas, para la liberación de los ciudadanos secuestrados; d) que determinados dirigentes locales o de organizaciones salafistas yihadistas, como es el caso de Iyad Ag Ghali, han participado como intermediarios para la liberación de los rehenes lo que demuestra su estrecha conexión con los grupos terroristas operativos; e) que la práctica de los secuestros se ha extendido no solo a los países del Sahel sino también a los países del Norte de África como Argelia; f) la financiación recibida ha fortalecido a los grupos terroristas al permitirles ampliar su labor de proselitismo religioso y con él la tarea de reclutamiento y h) no existe una única red organizada ni entre los grupos terroristas yihadistas ni tampoco con las organizaciones criminales que operan en el Sahel, se trata de un complejo entramado de vínculos personales y colaboraciones coyunturales u operativas entre grupos¹².

La proyección estratégica de la crisis del Sahel

Como ya se ha indicado, existe una estrecha relación social, económica, política y cultural entre el Sahel y los países de su entorno: tanto los del Norte de África como los del África Occidental. Esta relación resulta clara tanto respecto de los grupos terroristas como en relación con las organizaciones de criminalidad común. Por ello es lógico que la guerra civil de Libia tuviese un impacto desestabilizador en esta zona.

Inicialmente el desencadenamiento de la guerra civil libia provocó el éxodo de una importante población saheliana que había emigrado a este país al amparo de la expansión de su industria energética y del incremento de su riqueza. De acuerdo con los datos oficiales de la Organización Internacional para la Migración (OIM) el número de retornos ascendió a 209.030 personas, de las que 95.760 regresaron a Níger; 82.433 a Chad; 11.230 a Mali y 780 a Mauritania. Sin embargo, teniendo en cuenta que muchos de los migrantes regresaron de Libia sin control de esta organización, las estimaciones gubernamentales aumentan las cifras a un total de 420.000 personas, de las que 200.000 entraron en Níger, 150.000 en Chad, 30.000 en Mali y 40.000 en Mauritania¹³.

¹² El Haiba Ould CheikhSidati. Sahel: Real Dangers, Repeated Threats. (January, 2012). http://www.centre4s.org/index.php?view=article&catid=45%3Aarticles&id=77%3A-sahel-dangers-reels-menaces-recurrentes&tmpl=component&print=1&layout=default&page=&option=com_content&Itemid=63 (consultado 09/12/2012).

Goita, Modibo. «West Africa's Growing Terrorist Threat: Confronting AQIM's Sahelian Strategy». Africa Security Brief, nº 11 (February 2011). http://africacenter.org/wp-content/uploads/2011/03/AfricaBriefFinal_11.pdf (consultado 09/12/2012).

¹³ United nations. Security council. Report of the assessment mission on the impact of the Libyan crisis on the Sahel region (7 to 23 December 2011). S/2012/42 (18 January 2012). <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1220863.pdf> (consultado 10/12/2012).

En segundo término porque el régimen de Gadafi movilizó un importante número de mercenarios de estos países que una vez concluido el conflicto armado regresaron a sus países de origen¹⁴. Finalmente porque la caída del régimen de Gadafi generó un vacío de poder en el interior del país que propició el tráfico ilegal de armas con los países circundantes, especialmente de los arsenales militares, muchos de estos quedaron durante meses sin control, facilitando el rearme tanto de los grupos rebeldes tuareg como de los terroristas yihadistas lo que, sin duda, propició la ofensiva de los primeros meses de 2012.

Sin embargo, se ha destacado mucho menos la importante proyección estratégica del conflicto armado de Mali en países como Mauritania; Argelia o los territorios del Sáhara Occidental, así como en la región de África Occidental. Básicamente dicha proyección estratégica se ha materializado en cuatro grandes factores de riesgo: 1) la internacionalización de los conflictos armados; 2) los asentamientos masivos de población saheliana en otros países; 3) la expansión internacional de la criminalidad organizada; 4) el arraigo de nuevas redes del terrorismo yihadista.

La internacionalización de los conflictos armados

Los conflictos armados en países del Sahel han adquirido una importancia decisiva para la seguridad regional, lo que ha obligado a intervenir a organismos mundiales, como Naciones Unidas, o regionales, como la Unión Europea o la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO), generando una internacionalización de tales conflictos armados cuyas consecuencias resultan difícilmente previsibles. Este fenómeno ya se pudo observar en relación con la crisis de Darfur y se aprecia muy claramente en el conflicto armado que se está desarrollando en el norte de Mali.

El 5 de julio de 2012 el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 2056 por la que se exigía el restablecimiento del orden constitucional en Mali tras el golpe militar, incluyendo el despliegue de una fuerza de estabilización organizada por la CEDEAO. El 26 de septiembre de 2012 el SG de Naciones Unidas organizó una reunión de alto nivel, aprovechando la celebración anual de la Asamblea General, para abordar la situación en el Sahel y adoptar decisiones respecto del conflicto armado en Mali. El

Marin George, Princy. The Libyan Crisis and the Western Sahel: Emerging Security Issues. Institute for Defense Studies and Analyses (August 14, 2012), 11 pp. http://www.idsa.in/backgrounders/TheLibyanCrisisandWestAfricanSahel_140812 (consultado 10/12/2012).

¹⁴ Gwin, Peter. «Former Qaddafi Mercenaries Describe Fightin in Libyan War». The Atlantic (August 31, 2011). <http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/08/former-qaddafi-mercenaries-describe-fighting-in-libyan-war/244356/> (consultado 10/12/2012).

acuerdo político de esta reunión se tradujo inmediatamente en la Resolución 2071 del Consejo de Seguridad, aprobada el 12 de octubre de 2012, por la que junto con la solicitud de asistencia humanitaria a los países vecinos y las organizaciones internacionales como la UE y la CEDEAO, establece la posibilidad de desplegar una fuerza militar de apoyo a las autoridades de Mali para la recuperación de su autoridad en el territorio septentrional del país¹⁵.

No obstante subsisten importantes diferencias tanto internacionales como entre las propias autoridades militares y civiles de Mali que están dificultando seriamente la aplicación de las medidas contempladas por el Consejo de Seguridad. De una parte Francia, con el apoyo de otros países europeos, apoya la necesidad de la intervención de una fuerza militar multinacional organizada y desplegada por la CEDEAO, probablemente con su ayuda logística, operativa y de inteligencia, con la finalidad de restaurar el control de las regiones del norte de Mali y de este modo impedir la extensión del conflicto armado a las zonas fronterizas de Níger y Mauritania.

Esta posición francesa, que en términos políticos tiene un amplio apoyo de la comunidad internacional y de los países vecinos de Mali, encuentra dificultades para su aplicación efectiva debido a los condicionamientos que formula Washington pero, sobre todo, a la división interna que existe entre los altos oficiales de las Fuerzas Armadas malienses y también entre los propios dirigentes civiles del país. La reciente dimisión del primer ministro Modibo Diarra, el pasado 11 de diciembre de 2012, y su posterior secuestro por el grupo *Yerewoloton*, supuestamente vinculado con el capitán Amadou Yaga Sanogo, artífice del golpe militar contra el presidente Traoré, evidencian las profundas divisiones que existen entre las autoridades del país.

A falta de unas autoridades mínimamente legitimadas y con una capacidad efectiva de ejercer el control sobre las Fuerzas Armadas, una intervención militar internacional resulta en la práctica inviable ya que podría convertirse fácilmente en rehén de los enfrentamientos político-militares

¹⁵ United nations. Security council. Resolution 2056 (2012).- SC/10698 (5 July 2012). <https://www.un.org/News/Press/docs/2012/sc10698.doc.htm> (consultado 11/12/2012). United nations. Security council. Resolution 2071 (2012). SC/10789 (12 October 2012). <https://www.un.org/News/Press/docs/2012/sc10789.doc.htm> (consultado 11/12/2012). United nations. Secretary general. Chairman's Summary of High-Level Meeting on the Sahel at United Nations Headquarters. SG/2186 (New York, 26 September 2012). <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sg2186.doc.htm> (consultado 11/12/2012). Díez Alcalde, Jesús. «Reunión de Alto Nivel en Naciones Unidas sobre el Sahel: consenso internacional sin soluciones concretas». IEEE. Documento de Análisis 45/2012 (10 Octubre 2012). http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA45-2012_CumbreSahel_NNUU_JDA.pdf (consultado 11/12/2012).

entre las diversas facciones gubernamentales y, además, vería sensible-mente mermada su capacidad operativa frente a los grupos rebeldes y terroristas establecidos en el norte del país.

Por otra parte, no se puede ignorar que esta compleja situación amenaza con extenderse a los países vecinos si no se ataja de forma rápida y resuelta, incluyendo el uso de la fuerza, para restablecer el control de las autoridades sobre todo el territorio de Mali, como condición previa para el regreso de las poblaciones refugiadas a sus regiones de origen y el progresivo desmantelamiento de las redes de contrabando y terrorismo.

Los asentamientos masivos de población saheliana en otros países

El segundo factor de riesgo en la región está directamente asociado a los asentamientos masivos de población no solo en otros países del Sahel sino fuera de esta región. No obstante, conviene destacar que estos desplazamientos de población tienen dos causas fundamentales: las hambrunas generadas cíclicamente por causas climáticas y los conflictos armados internos. Con frecuencia, como en los casos del Chad y Mali, ambas causas pueden combinarse para acentuar el alcance y la gravedad de estos desplazamientos demográficos.

De acuerdo con los datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en su informe del 1 de noviembre de 2012, la situación interna de Mali ha provocado el éxodo de 208.306 refugiados de los que 108.953 se han establecido en Mauritania; 61.880 lo han hecho en Níger y 35.859 personas se han establecido en Burkina Faso. A estas cifras habría que agregar las de los desplazados en el interior de Mali que la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios estimaba en 198.558 personas el 6 de diciembre de 2012. En cuanto a la situación en Chad los datos de ACNUR para diciembre de 2012 señalaban una población total de refugiados de 495.450 personas procedentes en su mayoría de Sudán (281.000) y de la República Centroafricana (79.000), a los que se agregan otros 80.000 desplazados internos¹⁶.

Como se puede apreciar por la importancia de estas cifras, los desplazamientos masivos de población, tanto internos como internacionales, constituyen graves factores de riesgo en el conjunto de la región al desencadenar tres efectos principales: a) un aumento de la inestabilidad po-

¹⁶ UNHCR. Mali Situation Update. nº 12 (1 November 2012). <http://www.unhcr.org/50a35d509.html> (consultado 12/12/2012).

OCHA. Mali Population Movements. (06 December 2012). <http://reliefweb.int/map/mali/mali-population-movements-6-dec-2012> (consultado 12/12/2012). Los datos de la OCHA reducen hasta 156.819 los malienses refugiados en los países vecinos.

UNHCR. 2012 UNHCR country operations profile – Chad. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e45c226&submit=GO> (consultado 12/12/2012).

lítica debida al asentamiento de importantes poblaciones escasamente sometidas a las autoridades de los países de acogida; b) una dificultad para el crecimiento económico de estos países, algunos de los cuales figuran entre los más pobres y menos desarrollados del mundo, y c) la facilidad para la extensión regional de las redes criminales y terroristas.

a) Un aumento de la inestabilidad política de los países de acogida

Tratándose de países con una fragmentación social y política interna, una escasa legitimidad de sus gobiernos y la inexistencia de una Administración con los recursos necesarios para garantizar el orden público y la seguridad de los ciudadanos, resulta evidente que el asentamiento, generalmente en campos de refugiados, de flujos demográficos masivos, carentes de los recursos básicos de subsistencia, procedentes de otros países, integrantes de diferentes etnias o religiones y sin ninguna estructura de autoridad bien definida que las organice, supone una fuente de tensión y conflictividad con la población local pero también entre los propios refugiados.

En semejantes circunstancias, las fuerzas de seguridad y, en último extremo, las fuerzas armadas de los países de acogida encuentran serias dificultades para garantizar el orden público entre las poblaciones de refugiados y, con frecuencia, les imponen condiciones abusivas que dificultan la propia existencia de tales poblaciones, aprovechando que carecen de unas condiciones de legalidad que no siempre logran ser cubiertas con la atribución del estatus de refugiado, exiliado o apátrida, ya que ello requiere en la mayoría de los casos la intervención de organismos internacionales.

Al mismo tiempo, la presencia de estas poblaciones foráneas suele provocar reacciones de apoyo o rechazo entre las propias fuerzas sociales y políticas de los países de acogida, agudizando las tensiones existentes antes de la llegada de estos flujos de población desplazada.

b) Una dificultad para el crecimiento económico de los países de asentamiento

Debido a las condiciones de precariedad en las que se encuentran las poblaciones desplazadas y al escaso grado de desarrollo de los países de acogida, estos asentamientos se convierten en un lastre para su crecimiento económico, especialmente en las zonas en las que se concentran los asentamientos de estas poblaciones.

Con frecuencia la necesaria ayuda humanitaria para estas poblaciones de refugiados o desplazados no se pueden aportar por los países de acogida lo que obliga a que sus autoridades recaben el apoyo internacional a través de organismos como ACNUR o la OCHA, integrados en Naciones Unidas, y la Oficina Europea de Cooperación y Ayuda Humanitaria (ECHO) así como de otras organizaciones no gubernamentales que operan sobre el terreno. De acuerdo con los datos de ACNUR el presupuesto para ayuda

a los refugiados y desplazados asentados en los países del África Occidental para 2012 ascendió a 168 millones de USD, cifra que está previsto reducir a 7.156,2 millones de USD en 2013¹⁷.

Ello implica la asignación y despliegue sobre el terreno de un personal diplomático y técnico cuya seguridad deberá ser garantizada por los gobiernos de los respectivos países. Los equipos que desarrollan estas tareas humanitarias se convierten así en objetivos prioritarios para las partes contendientes, sin que exista, necesariamente, una correspondencia con la protección que reciben de las autoridades nacionales¹⁸.

De este modo surge un dilema para la comunidad internacional que se ve inducida a asumir la protección y seguridad de los equipos de cooperantes internacionales desplegados sobre el terreno, bien mediante la aprobación de misiones internacionales de pacificación o la modificación de los objetivos de las misiones aprobadas, provocando serias dificultades operativas en el desarrollo de tales misiones, o destinar una parte sustancial de los recursos financieros a la contratación de grupos de seguridad privada cuyo estatus legal es siempre complejo y discutible¹⁹.

c) Facilidad para la extensión regional de las redes criminales y terroristas

Dada la precariedad de las condiciones de vida de las poblaciones desplazadas a otros países vecinos y su concentración en grandes asentamientos, se dan las condiciones idóneas para que las redes de organizaciones de criminalidad transnacional y los grupos terroristas yihadistas realicen tareas de reclutamiento de nuevos miembros, obtengan información para extender sus actividades a nuevas áreas y obtengan una cobertura o apoyo a los grupos que operan en las zonas de tales asentamientos, creándose así verdaderos santuarios de actividades ilícitas que escapan al control de las autoridades locales.

La expansión internacional de la criminalidad organizada

La criminalidad organizada constituye una de las principales raíces de la inestabilidad social, política y económica de los países del Sahel, al mis-

¹⁷ UNHCR. 2012 Regional Operations Profile - West Africa. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e484e66&submit=GO> (consultado 12/12/2012).

¹⁸ Desde esta perspectiva no resulta sorprendente que la mayoría de los secuestros de ciudadanos extranjeros que se han realizado desde 2003 en los países del Sahel hayan sido miembros de equipos de cooperación y ayuda humanitaria o trabajadores de empresas multinacionales.

¹⁹ Este dilema constituye uno de los principales problemas estratégicos en las misiones de establecimiento o de construcción de la paz, que todavía no se ha logrado resolver adecuadamente.

mo tiempo que se fortalece y expande con la debilidad de las estructuras estatales y las condiciones de subdesarrollo de unos países que cuentan con importantes recursos naturales. Es este un círculo vicioso que hasta ahora se ha revelado imposible de romper a pesar de los proyectos de ayuda a la gobernanza y el desarrollo regional promovidos por los organismos internacionales²⁰.

El tráfico ilegal está histórica y socialmente arraigado como consecuencia de la tradición comercial de numerosas comunidades nómadas del Sahel que durante siglos han constituido el nexo comercial y cultural entre las zonas del África Central y el tráfico mercantil canalizado a través de las costas del África Occidental o los países del norte africano. Las fronteras creadas a raíz del proceso de descolonización pero carentes de todo control efectivo por parte de las autoridades nacionales, solo tuvieron como efecto la ilegalización del comercio de personas y de algunos bienes, con la consiguiente aparición de un mercado negro y el incremento de los beneficios para los grupos que seguían traficando con ellos.

La revolución de los medios de transporte y comunicación unido a los intensos procesos migratorios acaecidos durante las últimas décadas, han potenciado la capacidad operativa de tales grupos permitiendo la extensión de sus redes hasta el propio corazón de Europa y diversificando sus actividades con la incorporación de nuevos comercios ilícitos, como el de la cocaína procedente de Latinoamérica o el control de la inmigración ilegal, junto con la reciente incorporación al secuestro de ciudadanos extranjeros y la piratería en el golfo de Guinea.

Las condiciones de estados fallidos y el alto grado de corrupción que caracterizan a algunos de los países del Sahel y el África Occidental convierten a estas regiones en zonas idóneas para que las redes del crimen organizado de América Latina y Asia las utilicen como plataformas para sus actividades de contrabando de drogas, armas, materiales raros e incluso personas. Según los datos de la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y la Criminalidad (UNODC), existen indicios claros de que en estas regiones se ha producido un aumento del tráfico y consumo de estupefacientes (heroína, cocaína y anfetaminas) además del que existía tradicionalmente vinculado al cannabis²¹.

Respecto del tráfico de personas la principal característica de esta zona radica en la falta de informaciones y estadísticas oficiales sobre las que

²⁰ Véase al respecto European union external action service. Strategy for Security and Development in the Sahel. http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf (consultado 12/12/2012).

²¹ Naciones unidas. Oficina contra la droga y el delito. Informe Mundial sobre las Drogas 2012. Nueva York, 2012; pp. 48-60. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf (consultado 12/12/2012).

poder estimar el alcance de esta actividad criminal. La propia Oficina de Naciones Unidas reconoce este déficit de información, que se agudiza debido a los conflictos armados y los importantes desplazamientos de la población que provocan. Sin embargo, los escasos datos disponibles para África y Oriente Medio resultan suficientemente reveladores de la gravedad y el alcance de esta actividad. Para el conjunto de ambas regiones y durante el período 2007-2010 se registraron un total de 6.300 víctimas de las que el 68% eran niños con edades entre 8 y 16 años. A ello habría que añadir el problema de los niños reclutados como soldados por los diversos grupos rebeldes que han surgido en los países sahelianos durante la última década²².

Finalmente hay que señalar el incremento de las actividades de piratería que se han detectado en el golfo de Guinea durante los últimos años y que está directamente asociada a la expansión de las redes de la criminalidad organizada entre los países del Sahel y los del África Occidental.

Las estadísticas de la Organización Marítima Internacional (IMO) indican que los actos de piratería o asaltos armados a buques durante 2011 ascendieron a 544, de los que 61 ocurrieron en el área del África Occidental, con un apreciable aumento respecto de los 47 actos realizados en 2010²³. Como se puede apreciar, la piratería está comenzando a convertirse en una amenaza creciente para el tráfico marítimo que opera en el golfo de Guinea.

En resumen, las redes internacionales de la criminalidad organizada no solo se están fortaleciendo en el interior de los países del Sahel, sino que también se están articulando con las que existen en los países del norte de África y los del África Occidental para generar un área de alto riesgo delictivo sin que pueda esperarse que, al menos a corto plazo, haya una respuesta efectiva por parte de las fuerzas de seguridad estatales debido, en parte, al alto índice de corrupción que impera entre los dirigentes políticos y militares de estos países, pero también debido a la falta de medios y de preparación operativa para enfrentar las nuevas redes y formas delictivas que se están desarrollando en los últimos años.

El arraigo del terrorismo yihadista

Como ya se ha indicado, en la mayoría de los países del Sahel se han creado o establecido nuevas organizaciones del terrorismo yihadista

²² UNODC. Global Report on Trafficking in Persons 2012. New York, 2012. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf (consultado 12/12/2012).

²³ International maritime organization. Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery against Ships. Annual Report 2011. (1 March 2012). http://www.imo.org/OurWork/Security/SecDocs/Documents/PiracyReports/180_Annual2011.pdf.

como resultado de la difusión desde el territorio argelino del denominado *Grupo Salafista para la Predicación y el Combate*, tras el fin de la guerra civil y también por la persecución de las autoridades marroquíes y libias contra los grupos salafistas surgidos en sus respectivos países.

Sin embargo este proceso de asentamiento, iniciado en 2003, no ha estado exento de enfrentamientos entre los propios dirigentes y de escisiones entre los propios grupos yihadistas. Por otro lado, las relaciones inicialmente de tolerancia o encubrimiento de las autoridades de Mauritania, Mali o Níger, no exentas de sobornos y corrupción, han terminado transformándose en enfrentamientos abiertos a medida que los grupos yihadistas han ido adquiriendo más capacidad operativa para realizar secuestros o ataques armados y, paralelamente, se ha incrementado la presión de las potencias europeas, especialmente de Francia, sobre los gobiernos de estos países.

En efecto, los líderes del asentamiento del grupo salafista en la región de Azwad, en el norte de Mali, fueron Ammar Alsaifi, también conocido como *Abdul Razzaq El Para* y Mujtar Balmujtar, conocido como *Jaled Abu Abbas* y también con su nombre de guerra *Bal'ur*. El primero fue detenido por las guerrillas del *Movimiento por la Justicia y la Democracia en Chad*, que a través de la mediación de Libia, lo entregaron a las autoridades argelinas.

Sin embargo *Bal'ur* logró consolidar un grupo salafista en la zona de Azwad reclutando seguidores entre los clanes tuareg, árabes y negros songay, dando origen al que denominó *Emirato Saharahui de Al Qaeda en el Magreb Islámico* o también el *Emirato del Desierto*. A la expansión del liderazgo de *Bal'ur* contribuyeron decisivamente las operaciones de secuestros de extranjeros y los ataques contra las fuerzas mauritanas como el realizado en 2005 contra una guarnición en Lemgayti²⁴.

Básicamente AQMI está dividido en dos batallones (el *Batallón Enmascarado*, dirigido por *Bal'ur* y el *Batallón Tariq ibn Ziyad*) junto con dos escuadrones (el *Escuadrón al Furqan* y el *escuadrón al Ansar*).

No obstante, los enfrentamientos con el Emir argelino Abdul-Malik Dorkdal conocido como *Abu Musab Abdul Wadud* desde 2006 contribuyen a explicar la decisión de vincularse directamente con la organización Al Qaeda y su transformación en *Al Qaeda del Magreb Islámico*, pero también la fragmentación del movimiento yihadista y la aparición de otros grupos como *Ansar al_Din* y el grupo *MUYAO*, que está operando en la región de Gao.

²⁴ Abu Al-ma'ali, Mohammed Mahmud. Al-Qaeda and its allies in the Sahel and the Sahara. Al Jazeera Centre for Studies (1 May 2012). <http://studies.aljazeera.net/ResourceGallery/media/Documents/2012/4/30/2012430145241774734Al%20Qaeda%20and%20its%20allies%20in%20the%20Sahel%20and%20the%20Sahara.pdf> (consultado 13/12/2012).

Según estimaciones recientes se calcula que en la zona entre el norte de Mali, el oeste de Níger, el sur de Argelia y el este de Mauritania se han agrupado en torno a 2.000 combatientes distribuidos así: unos 600 en AQIM, 700 combatientes vinculados a Ansar Din, unos 300 en el Movimiento Tawid y Yihad con voluntarios del grupo Boko Haram y otros 300 llegados desde países asiáticos como Pakistán, Afganistán e India²⁵.

Los enfrentamientos con las tropas de Mauritania, Argelia y Mali, unido al número creciente de ciudadanos extranjeros secuestrados, ha convertido a los países de la región saheliana en el nuevo bastión de internacionalización de Al Qaeda²⁶.

Sin duda el tiempo juega a favor del arraigo local de estas organizaciones terroristas y de su creciente fortalecimiento mediante la legitimación religiosa, el apoyo social y el reclutamiento de nuevos militantes en las regiones donde operan.

Las consecuencias para la seguridad española de la crisis del Sahel

Del análisis realizado se desprende claramente que la región del Sahel se encuentra sumida en un profundo proceso de desvertebración y conflictividad política que se suma a las tradicionales condiciones de subdesarrollo y fragmentación cultural para dar como resultado una zona de alto riesgo desde la que se proyectan serias amenazas tanto a los países del norte de África como a los del África Occidental.

España se encuentra estratégicamente afectada en su seguridad nacional en un doble nivel. De una parte por los efectos que la crisis saheliana está teniendo en países con los que mantiene fronteras o de los que proceden abastecimientos energéticos esenciales, es decir por la inestabilidad que está provocando en Marruecos, Argelia, Libia y el Sáhara Occidental.

Los procesos de transición política y social que se están realizando en estos países generan por sí mismos un horizonte de incertidumbre estra-

²⁵ Mamadou Bah, Abdullah. Prospects of the Security and Political Situation in North Mali. Al Jazeera Centre for Studies (1 October 2012). <http://studies.aljazeera.net/ResourceGallery/media/Documents/2012/10/1/2012101125210282580Prospects%20of%20the%20Security%20and%20Political%20Situation%20in%20North%20Mali.pdf> (consultado 13/12/2012).

²⁶ Jourde, Cédric. «Sifting Through the Layers of Insecurity in the Sahel: The Case of Mauritania». Africa Security Brief n° 15 (September, 2011). http://africacenter.org/wp-content/uploads/2011/09/AfricaBriefFinal_15.pdf (consultado 13/12/2012).

Zoubir, Yahia. Algeria and the Sahelian Imbroglia: Preventing War and Fighting Terrorism. Al Jazeera Centre for Studies (25 November 2012). <http://studies.aljazeera.net/ResourceGallery/media/Documents/2012/11/25/2012112595728720580Algeria%20and%20the%20Sahelian%20Imbroglia.pdf> (consultado 13/12/2012).

tégica frente al cual las autoridades españolas se ven obligadas a definir una política reactiva que solo puede articularse a través de una variable combinación de medidas cooperativas, de inteligencia y disuasorias, cuya finalidad no puede ser otra que la de contribuir a estabilizar las condiciones internas de los países vecinos y, al mismo tiempo, garantizar la seguridad de los ciudadanos españoles que residen en ellos junto con nuestros intereses territoriales, políticos y económicos ante los supuestos de una amenaza o actuación directa contra ellos.

Pero la crisis del Sahel está provocando también unos efectos directos sobre la seguridad nacional por una triple vía: 1) los flujos de migración ilegal; 2) el narcotráfico y la piratería; 3) el terrorismo yihadista. La conjunción de estas tres amenazas han convertido al Sahel en los últimos años en una región prioritaria para la política de seguridad y defensa de España.

En efecto, los flujos de migración ilegal procedentes de las costas de África Occidental y Marruecos están constituyendo una de las vías de acceso de la criminalidad organizada y los grupos salafistas en el territorio español. Aunque las medidas de control fronterizo y marítimo, unido a las expulsiones forzosas han logrado reducir la presión de los movimientos ilegales de población no es previsible que desaparezcan en los próximos años y ello significa que un porcentaje de estos inmigrantes seguirán logrando establecerse en el país sin que se tenga ningún control de cuantos y donde se encuentran. A partir de que logren establecer su residencia en territorio español, aunque sea ilegal, el alto grado de economía sumergida, la fragmentación de normativas autonómicas y las medidas de protección sanitaria y educativa, facilitarán su inserción real en la sociedad española e incluso, como ocurrió en las décadas precedentes, con el tiempo su regularización²⁷.

La diferencia respecto a esas etapas anteriores es que en la actualidad la población procedente del Sahel carece de cualquier tipo de control en sus propios países de origen dadas las condiciones críticas en las que se encuentran algunos de ellos. Esto facilita que junto a los numerosos inmigrantes que llegan huyendo de las hambrunas y de los conflictos armados, también accedan aquellos otros vinculados a redes de narcotráfico o de grupos salafistas. La necesidad de un estricto control de las fronteras terrestres y marítimas se convierte así en una prioridad no solo por razones legales o sociales sino por estrictas razones de seguridad

²⁷ En cuanto al tráfico ilegal de personas, el número de inmigrantes ilegales que llegaron en embarcaciones a las costas españolas en 2011 fue de 5.443 personas, lo que consolida la tendencia decreciente que se viene observando desde 2006. De esta cifra 3.992 fueron rescatados en el mar por Salvamento Marítimo. Al mismo tiempo, durante 2011 el Ministerio del Interior llevó a cabo la repatriación de 30.972 inmigrantes ilegales. United Nations Office on Drugs and Crime. Global Report on Trafficking in Persons. February, 2009; pp. 282-283.

Ministerio del Interior. Anuario Estadístico 2010. Madrid, 2011.

interior de España y del resto de los países de la zona Schengen, en particular de Francia.

En segundo término la conexión entre las redes sahelianas del tráfico de estupefacientes y las que operan en el norte de África, especialmente desde Marruecos, han reforzado la posición del territorio español como una vía de acceso preferente al mercado europeo²⁸. Pero la actividad de la criminalidad organizada se ha extendido también a los asaltos y secuestros de buques, es decir a la piratería, en las costas del golfo de Guinea amenazando las rutas marítimas comerciales y con un riesgo real de su extensión a las aguas saharianas donde opera una parte de la flota pesquera española. Por tanto, la amenaza directa a la seguridad nacional de la criminalidad organizada se está intensificando y diversificando en su composición y sus actuaciones.

Finalmente, la amenaza del terrorismo yihadista se ha incrementado espectacularmente en los últimos años como consecuencia de su arraigo en la zona del Sahel. Los recurrentes secuestros de ciudadanos españoles y franceses en las zonas donde operan dan prueba del fortalecimiento que están alcanzando los grupos terroristas yihadistas, capaces de llevar a cabo sus ataques al propio corazón de las ciudades marroquíes y argelinas, además de haber logrado establecer vinculaciones con la población musulmana establecida en territorio español.

El Sahel se está convirtiendo en la nueva zona de irradiación internacional del terrorismo yihadista en esta segunda década de siglo XXI como Afganistán lo fue durante la década de los 90. Como en el caso afgano, los terroristas están asociados a la red de Al Qaeda y siguen una estrategia de arraigo e internacionalización similar a la que se realizó en la etapa precedente, solo que ahora el centro estratégico e ideológico se sitúa en países próximos a las fronteras españolas.

Estos grupos terroristas todavía no están lo suficientemente cohesionados para formar un frente único y lograr la instauración de un régimen islamista radical en Mali, Níger o Chad, motivo por el que simultáneamente están intentando incrustarse en las frágiles instituciones de los países norteafricanos que como Libia, Túnez o Marruecos están llevando a cabo sus complejos procesos de transición política. Si logran este objetivo la seguridad española se verá seriamente amenazada y como en el caso afgano, el desmantelamiento de las redes terroristas yihadistas será largo, complejo y requerirá el uso de la fuerza aunque sea mediante

²⁸ Según los datos del Ministerio del Interior en 2010 se aprehendieron 25,2 Tm de cocaína; 384,3 Tm de hachís y 0,2 Tm de heroína. De estas cantidades el 43% de la cocaína, el 24,8% del hachís y el 50% de la heroína fueron incautados a grupos de delincuencia organizada. Ministerio del Interior. Balance 2010 y Estrategia Española 2011-2014 contra el crimen organizado.- Septiembre 2011.

operaciones selectivas, como ya están haciendo las autoridades francesas en Mali y Níger.

Es evidente que todavía existen apreciables diferencias estratégicas entre Francia, España y algunos países norteafricanos como Argelia sobre cómo enfrentar con éxito la creciente amenaza del terrorismo yihadista que se está expandiendo desde el Sahel, pero lo que es seguro es que si en los próximos años no se adopta una estrategia de acción conjunta entre las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad de los países de ambas riberas del Mediterráneo, el incremento de los ataques terroristas yihadistas en Europa será una realidad.

Las crisis en los mares de China: implicaciones geopolíticas y en materia de seguridad

Xulio Ríos

Capítulo cuarto

Resumen

El recrudecimiento de las tensiones en los mares de China oriental y meridional evidencia la amplitud de las ambiciones del gigante asiático y las fragilidades de la seguridad que amenazan a gran parte de los países de la región Asia-Pacífico. Invocando intereses diversos, la estrategia de EEUU de regreso a la zona configura un nuevo panorama marcado por una clara tendencia a la bipolarización. El papel y la capacidad de entidades regionales como la ASEAN para arbitrar medidas de confianza y resolución pacífica de las controversias está en entredicho mientras los presupuestos militares siguen aumentando de ejercicio en ejercicio. La interdependencia económica ofrece un poderoso activo moderador pero disociado de los objetivos de seguridad que evolucionan en una dirección contraria buscando una diversidad equilibradora.

Palabras clave

China, EE.UU., Asia-Pacífico, litigios marítimo-territoriales, ASEAN.

Abstract

The increasing tensions in the East and South China Sea prove the big Asian giant's ambitions and also security weaknesses that threaten many of the countries of the Asia-Pacific region. Invoking diverse interests, the U.S. strategy of returning to the area, forms a new scene marked by a clear trend towards polarization. The role and capacity of regional institutions, such as the ASEAN, to arbitrate peaceful resolution of disputes is in doubt while military budgets continue to rise year on year. Economic interdependence provides restraint within the area but it must be dissociated from security goals that evolve in the opposite direction seeking a balancing diversity.

Key Words

China, U.S., Asia-Pacific, maritime territorial disputes, ASEAN.

Presentación

El XVIII Congreso del Partido Comunista de China (PCCh), celebrado entre los días 8 y 14 de noviembre de 2012 en Pekín, formalizó el relevo a la quinta generación de dirigentes¹. El sustituto de Hu Jintao, al frente del PCCh entre 2002 y 2012, es Xi Jinping, quien desde el primer momento ha asumido también la jefatura de la Comisión Militar Central (CMC). En marzo próximo, en el transcurso de las sesiones anuales de la Asamblea Popular Nacional, debiera verse confirmado como nuevo presidente del país.

La asunción tan temprana de la presidencia de la CMC, donde ya venía ejerciendo como vicepresidente, es un hecho relevante en la dinámica de la sucesión en China. Recuérdese que Hu Jintao, elegido en 2002, no logró vencer las resistencias de su predecesor, Jiang Zemin, hasta 2004 y tras el combate a la epidemia del Síndrome Agudo Respiratorio Severo (SARS), que exigió una implicación a fondo de los recursos humanos del ejército. Xi Jinping fue secretario personal del general Geng Biao, ministro de defensa entre 1979 y 1982, circunstancia que le facilita una peculiar ascendencia en el ámbito castrense, además de su condición de miembro de la aristocracia revolucionaria (su padre Xi Zhongxun –1913-2002– fue miembro del Buró Político), aunque díscolo (condenó la represión de Tiananmen) desde los primeros años de la China Popular fue objeto de condena por el maoísmo al adscribirle a las tendencias *anti-partido*.

Vista la composición del Comité Permanente del Buró Político del PCCh (integrado además por Li Keqiang, Zhang Dejiang, Yu Zhengsheng, Liu Yunshan, Wang Qishan y Zhang Gaoli), Xi Jinping también asumirá personalmente la dirección de los asuntos internacionales. Ambas competencias, en seguridad y defensa y en relaciones exteriores, le confieren un mando directo sobre la evolución de los litigios territoriales aún pendientes y muy especialmente los referidos a su periferia marítima que tuvo oportunidad de explorar de cerca en momentos de cierta tirantez tras una gira por varios países de la zona (Vietnam y Tailandia) a finales del año 2011.

Pocas semanas después de asumir el cargo, en su visita a la provincia de Guangdong, Xi Jinping programó una agenda militar específica en su viaje, con desplazamientos a las unidades de Zhuhai, Huizhou y Shenzhen, y embarcándose en el destructor lanzamisiles Haikou, adscrito a la flota del Sur, en el teatro operativo del mar de China meridional. Xi alertó sobre los riesgos de inestabilidad en el espacio marítimo contiguo y llamó a estar preparados para todas las eventualidades.

¹ Diversos análisis de acompañamiento de este Congreso, su contexto y consecuencias, pueden hallarse en la sección especial habilitada en el Observatorio de la Política China, www.politica-china.org.

Los meses previos a este XVIII Congreso del PCCh han estado salpicados por importantes tensiones no solo internas (caso Bo Xilai) sino también externas, especialmente con Japón por el diferendo de las islas Diaoyu-Senkaku, y también con Filipinas y, en menor medida con Vietnam, por las disputas en torno a la soberanía de algunos archipiélagos del mar de China meridional. En ambos casos, pero sobre todo en el primero, se registraron diversas manifestaciones e incidentes en varias ciudades del país con el denominador común de reclamar al gobierno una actitud más contundente a la hora de enfrentar la defensa de los intereses nacionales. Algunos observadores especulan con una hipotética inclinación de Xi Jinping a favor de una actitud más enérgica en relación a estos contenciosos. No obstante, en la gira internacional citada anteriormente destacó su voluntad de apaciguamiento y la insistencia en la línea tradicional de la diplomacia china de priorizar el aumento de los vínculos económicos y comerciales como mejor antídoto para aflojar las desavenencias.

Dichas tensiones nos recordaron que gran parte de la franja marítima de la China continental y sus cercanías constituyen una de las zonas potencialmente más explosivas del continente asiático y del mundo². Eso es así incluso hasta el punto de que una evolución incontrolada de estas pequeñas crisis puede hipotecar y quebrar las favorables expectativas de desarrollo y crecimiento de esta parte del globo. Por los mares de China circula más de la tercera parte del comercio mundial. Se trata de una ruta de considerable valor estratégico que es objeto de codicia por todos aquellos estados que proyectan su mirada hacia el mar. El dominio de los islotes y archipiélagos tan abundantes en la zona puede permitir un mejor control de las rutas marítimas y aéreas trazadas en estas aguas y cielos. Japón, la tercera potencia económica del mundo, no puede ignorar que por esa vía recibe gran parte de las importaciones y el suministro energético que hace funcionar su industria. China no olvida que esa franja marítima es el flanco más endeble de su defensa (por mar llegaron las invasiones de Japón y de las naciones occidentales que precipitaron el país en una acentuada decadencia de la que aún no se ha recuperado del todo).

A los abundantes recursos pesqueros existentes en numerosas áreas de estas aguas, hay que sumar la constancia de que en gran parte del subsuelo se acumulan importantes reservas de petróleo y gas, en su mayoría explotaciones potencialmente muy rentables que constituyen un factor añadido de estímulo para todas estas naciones emergentes que precisan con urgencia de recursos energéticos para nutrir más cómoda-

² Una panorámica sustancial puede obtenerse en: Laborie Iglesias, Mario. Tensiones en el mar de China meridional, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA33-2012_TensionesMarChina_MLI.pdf; también en <http://theinternationalpolicy-spanish.com/2012/09/20/los-nuevos-conflictos-geoestrategicos-el-mar-del-sur-de-china/>; o en <http://www.eurosur.org/acc/html/revista/r69/69geop.pdf>.

mente su crecimiento. Según documentos oficiales de China, las reservas del conjunto del mar de China meridional, grande en extensión como el Mediterráneo, representan el 30% de sus actuales reservas de petróleo y las cuartas reservas mundiales conocidas por orden de importancia. China espera extraer anualmente de esta zona 50 millones de toneladas de aquí a 2020. Esta producción compensará el declive de los yacimientos interiores de Daqing y Shengli, cuya rentabilidad disminuye a un promedio del 3% anual. En general, los expertos no chinos consideran dichas estimaciones como exageradas.

El mar de China meridional dispone, por otra parte, de importantes reservas de gas cuya dimensión es mal conocida. Un estudio de US Geological Survey las estima en 24.000 millones de metros cúbicos (50% de las reservas chinas). La competición por estos recursos se exagera con el aumento de los precios del petróleo.

El Instituto del Petróleo de China considera que, habida cuenta de las necesidades energéticas del país, Pekín debe implicarse activamente en el desarrollo de estas fuentes. Recientemente, la CNOOC (Corporación Nacional de Petróleo Submarino de China), número uno de la producción *off-shore* china, ha adquirido la capacidad para explorar hasta una profundidad de 2.000 metros, indicando con ello que las exploraciones chinas no se limitarán a las aguas poco profundas próximas a sus costas, sino que intentará ir más allá, manifestando al efecto una capacidad tecnológica y ambición que despierta preocupación entre los países competidores. De hecho, en mayo de 2011, la CNOOC anunciaba la entrada en funcionamiento de una plataforma en la zona económica exclusiva (ZEE) reivindicada por Filipinas. Al mismo tiempo, Pekín exigía que las multinacionales Exxon-Mobil y BP abandonaran sus proyectos de exploración en las concesiones que le habían sido atribuidas por Hanói en su ZEE, próxima a las islas Paracel y Spratly. BP accedió, pero Exxon, no. En los meses siguientes, durante el verano de 2011, tuvieron lugar varios incidentes con Vietnam y Filipinas no solo en torno a los yacimientos de hidrocarburos, también en las zonas de pesca, donde los barcos vietnamitas y filipinos son abordados a menudo. La compañía hindú ONGC Videsh Limited, con autorización de Vietnam para explorar en sus aguas, fue conminada oficialmente por Pekín para mantenerse alejada de la zona en tanto persistieran los conflictos.

Por último, conviene añadir a estas circunstancias la síntesis de otros factores no menos trascendentales como la situación de vacío estratégico que dejó el fin de la rivalidad propia de la guerra fría, el ansia compartida por los principales países de la región y fuera de ella de proyectar posiciones más allá de lo estrictamente económico o comercial, la necesidad de la mayor parte de los países de la zona de asentarse lo más sólidamente posible para afrontar las previsiones de crecimiento de los próximos años y la consciencia del determinante papel que

Asia puede jugar en el mundo en el presente siglo. Todo eso perfila las coordenadas globales de los contenciosos que agitan las aguas de los mares de la China³.

Inventario de los conflictos territoriales en los mares de China

Dejando a un lado la problemática Taiwán-China, desde 2008 encarrilada en lo esencial por el sendero de la negociación en virtud del entendimiento fraguado en 2005 entre el PCCh y el Kuomintang (KMT), cuatro son los principales focos de conflicto que se desarrollan en estas aguas y que involucran a numerosos y poderosos actores, prácticamente la totalidad de los países ribereños:

- La disputa por las islas Natuna

Situadas al sur de las islas Spratley, enfrenta a China e Indonesia y hoy por hoy se caracteriza por su baja intensidad. No obstante, no debemos ignorar que, al parecer, en sus cercanías se ubica uno de los yacimientos de gas más importantes del mundo. Actualmente esos recursos están siendo explotados por Indonesia en colaboración con la compañía norteamericana Exxon.

- La disputa por las islas Paracel (Xisha en chino)

Están situadas enfrente de la isla de Hainan, una de las primeras zonas económicas especiales de China. Se disputan su control China, Taiwán y Vietnam. En realidad, ese grupo de pequeñas islas y arrecifes fue ocupado casi en su totalidad por China en tres fases: la primera en 1974, la segunda en 1988 y la tercera en 1991. En ellas construyó ya dos puertos (en las islas Woody y Duncan) y un aeropuerto (en la isla Woody). Para conseguir ocuparlas, China no escatimó medios. En 1988, su enfrentamiento con Vietnam causó 72 muertos y el hundimiento de tres barcos de Hanói. En la acción de 1991 se registraron otros 70 muertos y el hundimiento de otro buque. Las acciones militares de China coincidieron con un momento especialmente delicado para Vietnam, muy resentido de la fragilidad de sus relaciones con la antigua Unión Soviética (en 1988, un momento crítico para la perestroika y de reorientación de sus relaciones con los países asiáticos; y en 1991, en pleno proceso de desintegración de la URSS).

China anunció en agosto de 2012 una nueva vuelta de tuerca con la creación del municipio de Sansha, en la disputada isla de Yongxing,

³ Una visión general de la geopolítica de la zona puede hallarse en Soppelsa, Jacques. *Géopolitique de l'Asie-Pacifique*, Collection l'Orient politique, Ellipses, 2001, Paris; Tailard, Christian (dir.). *Intégrations régionales en Asie orientale*, les Indes savants, 2004, Paris; Delamotte, Guibourg y Godement, François. *Géopolitique de l'Asie*, éditions sedes, París, 2007.

una de las más grandes del archipiélago⁴. Pekín también expresó su firme voluntad de instalar aquí una guarnición militar. La decisión de establecer una ciudad en un área tan sensible muestra la plena disponibilidad para asumir el coste de la adopción de una medida unilateral que se produce después del fracaso de las negociaciones sobre la cuestión en el marco de la ASEAN y señala un precedente de lectura muy negativa respecto a otros diferendos semejantes. La cumbre de julio de 2012 de dicha organización en Phnom Penh, fue, de hecho, la primera vez desde su creación en 1945 que finalizó sin una declaración conjunta pese a los numerosos esfuerzos en tal sentido de la presidencia camboyana, fiel aliada de Pekín⁵.

- La disputa por las islas Diaoyu (o Senkaku, como las denomina Tokio)

Su ubicación geográfica se sitúa a unas 150 millas de Taiwán, a 200 de China continental y a 200 también de Okinawa. Enfrenta a Taiwán y China con Japón, quien ejerce el control de facto.

- La disputa por las islas Spratley (Nansha, para los chinos)

Es, con diferencia sobre las demás, la que conlleva una mayor complejidad debido a sus peculiares características y el elevado número de países implicados.

Dos factores relativamente recientes agudizan la trascendencia de estos contenciosos. De una parte, la entrada en vigor de las modificaciones introducidas en las legislaciones nacionales para adecuar el ámbito de las aguas territoriales y de las llamadas zonas económicas exclusivas al nuevo derecho del mar adoptado por Naciones Unidas⁶. De conformidad con él, tanto China como Japón delimitaron la extensión territorial de estos conceptos. La ley china de 25 de febrero de 1992 incluye todas las islas en disputa y sus aguas adyacentes en el ámbito de su soberanía territorial. Algunas de estas zonas están actualmente bajo control de otros países como Indonesia, Filipinas o el propio Japón. Todos dirigieron entonces sus protestas contra Pekín por haber adoptado unilateralmente esta decisión y por incluir en ella la previsión de recurrir al uso de la fuerza cuando lo estime oportuno para salvaguardar este espacio de toda incursión considerada ilegítima o no autorizada. Al reivindicar todos

⁴ China's Newest City Raises Threat of Conflict in South China Sea, en <http://world.time.com/2012/07/24/chinas-newest-city-raises-threat-of-conflict-in-the-south-china-sea/#ixzz2DV9Zx9B4>.

⁵ Diferencias territoriales con China hacen fracasar la cumbre de la ASEAN, en <http://es.globedia.com/diferencias-territoriales-china-hacen-fracasar-cumbre-asean>.

⁶ Accesible en http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf.

estos espacios territoriales, Pekín enviaba un claro mensaje de su escasa disposición a la negociación. El otro factor que puede actuar como catalizador de las crisis es la existencia de una creciente rivalidad por la adjudicación y el control de las concesiones para explotar los recursos petrolíferos y de gas existentes en estas aguas y revelados en 1968 por la Comisión Económica de Naciones Unidas para Asia y el Medio Oriente.

Refirámonos a los dos flancos más vulnerables.

La disputa de las islas Diaoyu/Senkaku

En este contencioso, Taiwán (República de China) y China (República Popular China) mantienen posiciones similares. Para Pekín y Taipéi, tanto desde el punto de vista geológico como histórico, las islas Diaoyu son chinas. Al parecer, la existencia de una fosa marina de varios miles de metros que separa estas islas del archipiélago de Okinawa evidenciaría su vinculación geológica a Taiwán. Desde el punto de vista histórico, argumentan diferentes consideraciones: 1) en documentos pertenecientes a la dinastía Ming (1368-1644) estas islas aparecen incluidas en los mapas que indican el ámbito territorial de la nación china y de ellos se deduce que en 1372 las islas fueron descubiertas por sus navegantes que las utilizaban para ayudarse en las travesías; 2) en un libro del reinado de Yong Lee (1403-1424) titulado *Un viaje tranquilo con las velas al viento* también se alude a ellas como chinas. Durante todo ese periodo, las islas Diaoyu estuvieron bajo la administración de la provincia primero de Fujian y más tarde de Taiwán; 3) en 1556 fueron incorporadas a la defensa marítima de China. Durante más de cien años fueron frecuentadas por los aborígenes de Taiwán y otros, tanto para pescar como, sobre todo, para recoger varias especies de hierbas utilizadas en la medicina tradicional china. Pekín, por otra parte, afirma poseer documentación fidedigna (mapas publicados en Japón en 1783 y 1785) que acreditan sin lugar a dudas que las islas formaban parte territorialmente de China y eso explicaría el por qué Japón nunca cuestionó esta soberanía hasta la guerra de 1894-95.

Precisamente esta guerra y su penoso resultado para China dieron un vuelco a la situación. En el Tratado de Shimonoseki (también conocido como Ma Guan) China cedía a Japón el dominio sobre Taiwán y las islas de los alrededores que administraba, entre otras las Diaoyu. Este elemento es importante porque sirve a la posición china para argumentar que el destino de las islas Diaoyu debe ir parejo a la devolución de Taiwán. En la conferencia de El Cairo (1943) en la que participaron Estados Unidos, Inglaterra y la China de Chiang Kai-shek, se adoptó la decisión de restituir a China todos los territorios que le habían sido usurpados en el pasado por Japón, incluidas las islas del Pacífico. Más tarde, en el Tratado

de Paz de San Francisco, firmado en 1951 entre Japón y los Aliados, las islas Diaoyu se asignaron a Japón, si bien temporalmente y con otros territorios los poderes administrativo, legislativo y judicial serían ejercidos por Washington (artículo 3). Los gobiernos chinos, tanto de Taiwán como de Pekín, nunca reconocieron oficialmente este Tratado.

Japón, por su parte, elude las disquisiciones de carácter geológico o histórico y fundamenta sus derechos a la propiedad de estas islas primeramente en el orden estrictamente legal derivado del ejercicio de la ocupación de una *tierra de nadie*, y en segundo lugar, recurriendo a los hechos: el control ejercido en la zona por la Armada nipona desde hace más de cien años. El Ministerio de Asuntos Exteriores resumía en una nota hecha pública el 3 de agosto de 1972 la posición nipona: 1) la dinastía Qing nunca llegó a administrar efectivamente este territorio; 2) las islas objeto de disputa eran totalmente inhabitables dado su carácter volcánico; 3) el gobierno japonés, en una decisión ministerial adoptada el 14 de enero de 1895 dio cobertura legal a la ocupación y las situó bajo la dependencia administrativa del distrito de Okinawa; 4) en el Tratado de Shimonoseki, China no pudo ceder estas islas pues no eran suyas, no formaban parte de su territorio (al contrario de Taiwán o las islas Penghu); 5) en consecuencia, en el Tratado de San Francisco no se incluyen estas islas como parte del territorio que Japón debe devolver a China, quedando temporalmente bajo la autoridad de la administración estadounidense.

No cabe pues vincular la problemática de Taiwán y la de las islas Diaoyu, afirman las autoridades japonesas. Pero resulta innegable que cuando Tokio se decide a ocupar estas islas sus relaciones con China son altamente conflictivas (abiertamente bélicas) y además administrativamente, las sitúa en dependencia no de Okinawa sino de Formosa mientras duró la anexión de la actual República de China. Conviene tener presente que la anexión del archipiélago Ryukyu se produce en 1879, apenas unos años antes. Para los gobiernos chinos, la devolución de Okinawa a Japón no implica igual destino para las islas Diaoyu. Para Taiwán y China, la permanencia de la ocupación japonesa de las islas Diaoyu es consecuencia de un arreglo entre Tokio y Washington. Cuando el 17 de junio de 1971 se firma el acuerdo de reversión a Japón de Okinawa, las islas Daito y el archipiélago de Ryukyu, territorios que Estados Unidos venía administrando desde el final de la Segunda Guerra Mundial, las islas Diaoyu se incluyen también en el acuerdo.

Durante los años sesenta del siglo pasado, la presencia americana congeló el problema. En el Tratado de Paz firmado por Taiwán y Japón en 1952 nada se dice acerca de las islas Diaoyu. Como en él se recoge básicamente la abolición de las cláusulas del Tratado de Shimonoseki, los dos gobiernos chinos aseguran que debe entenderse admitida también, implícitamente, la devolución de estas islas ya que la liberación de ambos territorios están indisolublemente asociados. El gobierno de Pekín

asegura que en 1958 el primer ministro Zhou Enlai se pronunció concretamente a favor de la devolución de las islas Diaoyu.

El cambio de situación se produce a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta. En 1968 se desvela la existencia de importantes reservas energéticas en las cercanías de las islas y desde entonces se suceden las crisis: Japón-Taiwán en 1970, 1972 y 1990; Japón-China en 1978 y 2011-2012. En julio de 1970, Taiwán otorga una concesión a dos empresas petroleras estadounidenses para efectuar prospecciones en la zona. El siguiente paso consiste en la tentativa de colocar una bandera en la mayor de las islas que rápidamente es retirada por los japoneses. Taipéi, por último, confirma la inclusión de las Diaoyu en el ámbito de su dominio administrativo, tal como figuraba a raíz de la firma del tratado de Shimonoseki y tres diputados de la Asamblea Nacional visitan las islas. Las tensiones con Japón no solamente avivan el nacionalismo en Taiwán sino que alrededor de estas reivindicaciones se va vertebrando una tímida oposición independentista al Kuomintang (KMT), fundamentalmente nucleada alrededor del llamado Movimiento en Defensa de las Diaoyu (Bao Diaoyutai Yundong) que nace en 1972, en el fragor de la segunda crisis, y que constituirá una importante referencia del proceso de democratización del sistema político taiwanés. En 1990, el intento por parte de un grupo de extrema derecha nipona de restaurar un faro construido en 1978 motivó nuevas y contundentes protestas de Taiwán.

Desde un punto de vista pragmático e inmediato, la primera preocupación de Taiwán consiste en garantizar los derechos de pesca que habitualmente y desde largo tiempo atrás realiza en esta zona. Hasta ahora Tokio vino consintiendo sin problema la realización de estas actividades pero las inseguridades y conflictos que pueden originarse con la aplicación de las nuevas delimitaciones de aguas territoriales y zonas económicas exclusivas desataron muchos temores en Taipéi. Actualmente ambos países negocian un acuerdo en esta materia, con un desarrollo que experimenta frecuentes altibajos en función de la gravedad de la coyuntura.

Cuando afloran las primeras rivalidades entre Japón y Taiwán por las islas Diaoyu, aun reconociendo su pertenencia a Taiwán y por ende a China, la actitud de Pekín es más bien moderada. Esta conducta es probablemente inseparable del proceso de aproximación a la comunidad internacional y de la necesidad de mitigar su aislamiento. En 1971, la República Popular China se incorpora a la ONU. En 1972 restablece sus relaciones diplomáticas con Japón. Las reclamaciones sobre las islas fueron también esquivadas cuando en 1978 se firmó entre ambos países el Tratado de Paz y Amistad. La decisión mutua de congelar este contencioso es el resultado de una pequeña crisis provocada en la víspera de la firma del Tratado cuando una flotilla de barcos de pesca se adentró en las cercanías de las Diaoyu para evidenciar la existencia de pretensiones por parte de China a las que no estaba dispuesta a renunciar.

Japón considera estrechamente vinculadas la creciente intensidad de las reivindicaciones de Taiwán y China acerca de las islas Diaoyu y el descubrimiento de recursos energéticos en la zona. Algunas compañías petroleras señalaron que en el área de estas islas se acumula el equivalente a entre 10 y 100.000 millones de barriles de petróleo e igualmente importantes reservas de gas. Fue esta circunstancia, y no otras consideraciones menores, la que activó el interés y las demandas chinas. Tokio insiste sin éxito en que lo lógico es que si durante la administración americana no presentaron reclamaciones, cuando esta cesa a favor de Japón, todos los territorios en fideicomiso deben revertir a su país. Sin entrar en las causas de fondo, Pekín responsabiliza a Tokio del incremento de la tensión por sus intentos de alterar el estatus de congelación del contencioso al consentir y amparar las acciones de grupos derechistas. Nada que ver, pues, con ambiciones energéticas (!).

Pero lo cierto es que las crisis y reclamaciones se plantean repetidamente y con creciente intensidad desde 1970 hasta hoy, transformando esta en otra área de extrema sensibilidad. Sabido es que las relaciones entre China y Japón no han sido históricamente fáciles. El pueblo chino no olvida los millones de muertos registrados durante la Segunda Guerra Mundial, entre otras razones, porque Japón no acaba de reconocer plenamente su responsabilidad (con flecos pendientes como la limpieza de las armas químicas que aún subsisten en el norte de China o la indemnización de las esclavas sexuales) ni de interiorizarla socialmente e insiste en rendir culto a jefes militares que, desde la perspectiva de Pekín o Taipéi, solamente pueden ser considerados como criminales de guerra. En los últimos años se intensificaron las relaciones económicas y comerciales en el interior de este triángulo, pero los desencuentros políticos no cesan. Para China, Japón es un socio principal. Y para Taiwán, es más que un gran cliente. Pero a pesar de eso, cierta fragilidad preside sus relaciones políticas.

Por otra parte, la última escalada⁷, surgida tras los anuncios de *compra* de las islas por parte de Japón, a instancias de líderes de la derecha nipona en medio de una crisis político-electoral que no parece tener fin (de hecho, el exgobernador de Tokio Shintaro Ishihara ha confirmado la creación de una nueva formación para concurrir a los comicios anticipados de diciembre), ha derivado en expresiones de acercamiento entre ciudadanos de Taiwán y de China. Miles se han manifestado con sus respectivas banderas en algunas ciudades de Estados Unidos, Asia y Europa, revelando un hecho hasta entonces inédito mientras Taipéi sigue recelando de la oferta continental de coordinar posiciones en esta materia frente a Japón.

⁷ Zhai Xin, «Motives of the Japanese Democratic Government's "Nationalization" of the Diaoyu Islands», en *China International Studies*, Volume 36, September/October 2012, pp. 36-50.

Cabe señalar igualmente que por el momento este cúmulo de tensiones no parece dificultar el avance en el proceso de diálogo económico entre Japón, Corea del Sur y China⁸, pero no así en la configuración de un marco de confianza política y estratégica que pudiera resultar esencial para dotar a aquel de la credibilidad necesaria. Ambos procesos parecen deambular por rutas distintas y hasta contradictorias.

La cuestión de las islas Diaoyu/Senkaku se está convirtiendo para todos en un asunto de política interna de considerable importancia y periódicamente regresa al primer plano de la noticia. La inestabilidad de la política japonesa en los últimos años contribuye a la instrumentalización de este problema en el orden interno para favorecer determinadas opciones electorales. Y si bien podríamos decir lo mismo para China en atención a su oportunidad para opacar otras tensiones, una excesiva exposición en un entorno especialmente sensible a las expresiones de arrogancia y rigidez puede resultarle en extremo perjudicial para dar por buena su apuesta por la emergencia pacífica.

La disputa de las islas Spratley/Nansha

Es el litigio de mayor envergadura y complejidad. El archipiélago de las Spratley/Nansha está formado por más de un centenar de islotes y arrecifes que en total abarcan una superficie aproximada de 534.000 km², ligeramente superior al conjunto del territorio español. Están situadas a 1.500 km de las costas chinas, a 400 de Vietnam y a 300 de las costas de Malasia o de Filipinas. Se disputan su soberanía un total de seis países. La reivindican en su práctica totalidad China, Taiwán y Vietnam. Filipinas y Malasia reivindican solamente parte de ellas. El sultanato de Brunéi estableció en 1984 una zona económica exclusiva que incluye el llamado arrecife Louise pero no planteó hasta el momento ninguna reivindicación concreta. En las Spratley/Nansha se construyeron ya cuatro aeropuertos, un puerto y varias estaciones navales. No resulta fácil ofrecer cifras exactas, pero, aproximadamente, Filipinas ocupa entre siete y ocho de las principales islas del archipiélago; Taiwán controla la isla de Itu Ala; Vietnam tiene la mayoría (de 21 a 25), mientras China ejerce el control sobre 6-8 y Malasia sobre 3.

También en Spratley/Nansha son importantes los recursos pesqueros, pero se tiene la firme convicción de que abriga igualmente cuantiosas reservas de gas y petróleo. Hasta la fecha se adjudicaron una docena de concesiones para realizar prospecciones con vistas a su explotación. Poderosos grupos internacionales (Exxon/Pertamina, Crestone, British

⁸ China, Japón y Corea del Sur firman un Acuerdo Trilateral e inician conversaciones sobre el TLC, en <http://www.china-briefing.com/news/es/china-japon-y-corea-del-sur-firman-acuerdo-trilateral-e-inician-conversaciones-sobre-el-tlc.html/>.

Petroleum, Pedco Consortium, AFDC/Nobil, Petronas, Mitsubishi, Total/Marubeni, Vietsovpetro...) depositaron sus tentáculos en estos enclaves y las fricciones se dejaron sentir muy rápidamente. En algunas zonas como Wan'an Bei Block o Thang Long, chinos y vietnamitas se enfrentaron abiertamente al efectuar concesiones al mismo tiempo y a diferentes consorcios empresariales. Pekín, que tiene pendiente con Vietnam otro grave contencioso en las Paracel/Xisha, reitera estar dispuesta a utilizar todos los medios a su alcance para hacer prevalecer sus prerrogativas sobre las de los demás, mientras las protestas de unos y otros se multiplican y cruzan ya sea por la presencia de buques de guerra o la construcción de faros o similares en islas que son objeto de reivindicación.

Mientras los conflictos entre los diferentes litigantes suben de tono, las expectativas de negociaciones bilaterales o acuerdos globales no parecen ir en parejo. Los esfuerzos auspiciados por diferentes organismos (la ASEAN promovió un foro regional de seguridad en 1994) y, en general, la promoción de plataformas de debate sobre este asunto no se han visto respaldados por resultados que pudieran calificarse de mínimamente satisfactorios. Las posibilidades de mediación de Indonesia, que no sostiene reivindicaciones en las Spratley/Nansha, se vieron limitadas al reivindicar China las islas Natuna, actualmente bajo control de Yakarta. Los avances formales en la plasmación de compromisos de no utilización de la fuerza o de desmilitarización de la zona, así como la adopción de códigos de conducta con vistas a asegurar la congelación del actual *statu quo* y de las respectivas reivindicaciones de soberanía, no sugiere por el momento niveles suficientes de confianza. Por el contrario, las ambiciones que suscita la presencia de abundantes recursos energéticos pueden provocar en cualquier momento un grave conflicto de serias consecuencias desestabilizadoras en todo el sudeste asiático.

La gestión China de las crisis: interpretaciones internas, propuestas y líneas de acción

En todos estos contenciosos, el mundo chino desempeña un papel clave. Si Taiwán, un Estado de hecho pero no de derecho, ve por ello sus posibilidades reducidas y limitadas a pronunciamientos bienintencionados pero de escasa efectividad y audiencia, la República Popular China parece disponerse de facto a incorporar y suplantar sus protestas y exigencias, asumiendo globalmente con mayor énfasis que nunca la representatividad china en su conjunto. Ma Ying-jeou, el actual líder taiwanés, intenta diferenciar su discurso con el propósito añadido de no verse arrastrado por una dinámica nacionalista que aporte un barniz unificador frente a terceros en un contexto donde el irresistible atractivo económico del con-

tinente pudiera verse complementado con una estrategia de unificación oblicua que le restara capacidad de negociación frente a Pekín.

En algunas crisis anteriores, el ministerio de Asuntos Exteriores chino llegó a criticar la tibieza de la protesta del presidente taiwanés Lee Teng-hui (1996-2000) frente a Japón, país por el que siempre mostró una especial devoción. Ahora, en el nuevo contexto de unas relaciones bilaterales más estrechas y en las que asoma el horizonte de la negociación política y el acuerdo de paz, se ha enfatizado una movilización social coincidente allá donde hubiera comunidades chinas, sin importar cual fuera su bandera, encontrando así una razón de incalculable valor para pasar a segundo plano las indudables diferencias de todo tipo que aún separan a taiwaneses y continentales. El cultivo, no obstante, de este acercamiento en función de la identificación de una reivindicación común con tanta carga nacionalista podría ganar enteros en la agenda fáctica a través del Estrecho, sin que Taipéi pueda oponer una resistencia verdaderamente eficaz incluso bordeando la incomodidad en sus negociaciones pesqueras con Tokio.

La activación del contencioso de las islas Diaoyu permitió a los dirigentes de Pekín concitar unanimidades nunca vistas. Ciudadanos y colectivos de Hong Kong y de las diásporas presentes en terceros países se movilizaron activamente en torno a reivindicaciones de carácter nacionalista pan chino. Los medios de comunicación de Hong Kong exigían la adopción de medidas enérgicas y el abandono de tanta indiferencia o pusilanimidad. Paradójicamente, en Hong Kong, a dichas reivindicaciones se sumaron los medios demócratas, reiteradamente acusados por Pekín de falta de patriotismo, de actuar cómo *submarinos* de los intereses extranjeros en la zona, destacándose como el que más en la protesta. Así, la acción nipona conseguía lo que parecía imposible: propiciar incluso la reconciliación de las autoridades chinas con sus opositores menos indulgentes.

En otro orden, cabe constatar una intervención y presencia de la Armada continental cada vez más importante en las cercanías de las zonas de conflicto, lo que evidencia un endurecimiento paulatino de la posición china debido quizás a la permanente necesidad de mostrar firmeza y seguridad de cara al exterior e interior, unido a los avances tecnológicos que le proporcionan un mejor acceso al aprovechamiento de la explotación de aguas profundas. La presión social, en China muy significativa a favor de una acción de cierta ejemplaridad, supone una tentación permanente para ganarse un aplauso que se resiste por otras vías en un entorno caracterizado por un descontento al alza que tiene su origen en asuntos de compleja resolución como las desigualdades sociales, el desastre ambiental o la persistencia crónica de la corrupción y los abusos de poder. Pero no se trata de una cuestión simple. No existe una unanimidad absoluta en la dirección china acerca de estas cuestiones. Si bien la política exterior en estos asuntos es seguida muy de cerca por los

responsables del EPL, hoy por hoy aceptan la apuesta por dar prioridad a las represalias económicas (llámese reducción de las importaciones de plátanos de Filipinas o de las exportaciones de tierras raras a Japón) frente a las propiamente militares con el claro propósito de evitar alarmas contraproducentes.

La posición oficial de China en relación con todos estos contenciosos se fundamenta en los siguientes pilares: 1) Reivindicar la plena soberanía basándose en argumentos tanto de carácter geológico como histórico y legal; 2) Rechazar la internacionalización del problema apostando por la negociación de acuerdos bilaterales; 3) Concentrarse ahora en el desarrollo de los recursos económicos dejando para más adelante la solución del problema de la soberanía. Quiere eso decir que, en primer lugar, China rechaza toda tentativa de mediación internacional. En ningún caso aceptaría someter estos pleitos a la Corte Internacional de Justicia o el establecimiento de un Alto Comisionado que pudiera gestionar de forma técnica e imparcial la explotación de los recursos de la zona. Por otra parte, Pekín rechaza frontalmente cualquier propuesta de soberanía compartida con aquellos países que sostienen reclamaciones en estos territorios. China está dispuesta a negociar acuerdos bilaterales pero anunciando de antemano que la única *cesión* que en cualquier caso admitirá es la relativa a los derechos de explotación pero nunca aceptará renuncias o restricciones de su soberanía.

Conviene señalar en todo caso que, a diferencia de la conducta manifestada en los contenciosos de las Paracel/Xisha y Spratley/Nansha, en el de las islas Diaoyu/Senkaku, acostumbra a predominar la cautela y la moderación. En eso influye, sin duda, poderosamente la importancia de las relaciones económicas y comerciales entre ambos países, sin olvidar que, estratégicamente, la economía sigue estando en el *centro* de las preocupaciones chinas. Un amplio movimiento antijaponés, para lo cual podría mobilizarse una amplia base social en cualquier momento, perjudicaría el buen desarrollo de esas relaciones. Y aunque en el *Diario del Ejército Popular de Liberación* se afirme que es preferible perder mil onzas de oro que una pulgada de territorio, lo cierto es que China no puede obviar hoy por hoy que Japón es un socio importante a todos los niveles. Aunque no puede mantenerse indiferente, las repercusiones de las crisis sugieren más niveles de respuesta en lo estrictamente diplomático que en otros órdenes. No obstante, aun sin desearlo, las relaciones políticas pueden deteriorarse.

Si espontáneamente un movimiento social de esas características llega a cuajar –como aconteció en Tiananmen en 1989–, Pekín podría verse obligado incluso a ser más enérgico para no verse atropellado por una sociedad que bien podría servirse del patriotismo como elemento motor de otros descontentos más difíciles de exteriorizar de buenas a primeras sin arriesgarse a recibir una drástica represión, descontentos que hoy están, sin duda, maquillados por una cierta esperanza económica y social

que da cobijo a un amplio magma de sombras. De lo que se trata, en definitiva, es de garantizar a toda costa la tranquilidad que permita avanzar paso a paso hacia la recuperación de la milenaria grandeza perdida. Para que así sea, es también imprescindible un entorno pacífico.

El nacionalismo, cada día menos epidérmico, no solamente parece ser el instrumento elegido para vertebrar la unificación plena de China y obviar las diferencias políticas, económicas, sociales o ideológicas que separan las diferentes Chinas, sino también para asegurar la perpetuación en el poder del PCCh⁹. Muy pocos confían en que la aparente solidez del edificio político maoísta, apenas alterado pese a las constantes alusiones a una reforma política en ciernes, pueda resistir las continuas incrustaciones de *peculiaridades* capitalistas que le fueron adosadas en los últimos años con la política de reforma y apertura (*gaige* y *kaifang*) de Deng Xiaoping. El nacionalismo, bien sea como instrumento de movilización o como pilar estratégico para resistir las consecuencias últimas de una auténtica democratización –la posibilidad de alternancia en el poder– es una tentación demasiado fuerte. Pero hoy por hoy, a los dirigentes chinos únicamente les puede interesar un nacionalismo que naturalmente puedan controlar (en ningún caso fuera de su control); que esté al servicio de la estabilidad política interna y por lo tanto manejado con flexibilidad en función de la coyuntura; que favorezca la consecución de la plena integridad territorial (tras la retrocesión de Hong Kong y la devolución de Macao, restaría Taiwán); y moderado, para evitar tensiones innecesarias con Occidente y eludir espirales de agravamiento con terceros países. Desde el PCCh se alberga la esperanza de que semejante planteamiento pueda hacer posible renovar y ampliar la legitimidad revolucionaria conforme a nuevos parámetros sin mayores quiebras ni rupturas.

Desde la óptica de los demás países implicados, ajenos a ese peculiar universo chino y sus construcciones internas, se reconoce que sin la anuencia de China toda hipotética solución en estos litigios estará condenada al fracaso y, al mismo tiempo, todos son conscientes de que el auge imparable de China hace cada vez más difícil el logro de un acuerdo que satisfaga equilibradamente los intereses de todas las partes involucradas¹⁰. El antecedente de la ocupación de las islas Paracel y los programas de modernización militar en curso –con especial proyección para el robustecimiento de la Armada y también de la aeronáutica o la ciberguerra– alimentan las reticencias y se afirman como el argumento idóneo para justificar el incremento de los gastos militares y modernizar

⁹ Una visión general del auge de la impronta nacionalista en China puede hallarse en: Hays Gries, *P. China News Nationalism. Pride, Politics and Diplomacy*, Berkeley University of California Press, 2003.

¹⁰ Yoichi, *F. Reconciliation in the Asia Pacific*, United States Institute of Peace Press, Washington, 2003.

las fuerzas armadas de forma generalizada. En mayor o menor medida, todos los países de la zona, desde Japón a Indonesia, Malasia, Tailandia, Brunéi o Taiwán, intentan asegurar y mejorar sus actuales posiciones y para eso participan de la misma tendencia favorecida por la retirada de la zona de las tropas rusas estacionadas en la base de Cam Ranh (Vietnam) y de las americanas de su base de Subic Bay en las islas Filipinas. En cuanto a la retirada americana de Okinawa, las exigencias populares se ven en cierta medida mitigadas por las reservas hacia la actitud de China, que reaccionó con probada agresividad hacia Filipinas cuando Estados Unidos cerró su base naval.

En la reunión del foro regional ASEAN celebrada en julio de 2010 en Hanói (Vietnam), ante las críticas abiertas contra China de buena parte de los países miembros, Yang Jiechi, exclamó: «China es un gran país. Y los otros países son pequeños países. Esos son los hechos». Pero ser el más fuerte no significa tener toda la razón. Dicha expectativa, que invita a todos a un ejercicio de realismo, no parece ser suficiente para calmar los ánimos.

La confrontación que se vivió en abril de 2012 entre Filipinas y China en torno al atolón de Scarborough, unos arrecifes en gran parte sumergidos en alta mar, es reveladora de la estrategia china. Scarborough (o Huan-gyan Dao en chino), a más de 1.200 km de las costas chinas, no es parte de esa vasta zona sobre la que China reivindica sus *derechos históricos*. Pero su implicación militar es intensa: la isla de Hainan, situada al norte del mar de China meridional y que otea el golfo de Tonkin acoge la gran base de submarinos lanzadores, futuros garantes de las capacidades de disuasión nuclear de la RPCh.

De los tres grandes grupos de archipiélagos y de arrecifes que se encuentran en el mar de China meridional, China no controla de facto más que una pequeña parte, pero los reivindica todos. Por el momento, no parece que tenga intención de querer modificar el *statu quo* de las ocupaciones terrestres, pero persigue ocupar las zonas marítimas que les corresponden, promoviendo una política de hechos consumados y cuidando de intervenir con medios militares: la marina china propiamente nunca se implica en estos actos, optando por enviar agencias paramilitares, fuerzas a veces equipadas con armamento ligero¹¹. Estas agencias, un total de cinco, están bien dotadas y reflejan la modernización acelerada de su flota con vistas a una intervención regular en las disputas en estos mares. Se trata de la Agencia de Vigilancia Marítima (AVM), que depende de la administración oceanográfica y del ministerio de tierras y recursos, y el Servicio de Control de Pesca, bajo tutela del ministerio de agricultura. Los otros tres son las aduanas, los guardacostas y la administración de la seguridad marítima, que depende del Ministerio de Transportes.

¹¹ Liu Feng & Liu Ruonan. «China's Maritime Strategy: Retrospect and Prospect», en China International Studies, Volume 36, September/October 2012, pp. 69-84.

Los navíos de la AVM prestan protección a los pesqueros, invadiendo la que Filipinas considera su zona económica exclusiva. El patrullero más sofisticado del Servicio de Control de la Pesca, el Yuzheng 310 (10 metros de largo), es muy activo en la zona y antes de 2015 deberán entrar en operaciones otros cuatro adicionales de más de 3.000 toneladas.

El recurso a las agencias para ocupar el espacio marítimo es fuente de riesgos, asegura el International Crisis Group, pues la utilización intensa de estas fuerzas paramilitares y de la policía en las disputas de soberanía aumenta el peligro de que se produzca una confrontación (12). Por lo general, un navío de la Armada puede conducirse con más prudencia, consciente de las implicaciones en materia de política exterior de una acción irreflexiva. Las agencias paramilitares a menudo no calculan bien las consecuencias de sus actos.

Nos hallamos por lo tanto ante una estrategia de tampón y de ofensiva indirecta que no obstante presenta como debilidad los problemas de coordinación entre estas agencias, a menudo competidoras entre ellas y poco insertas en dinámicas de integración en la dirección.

Otra componente de la ofensiva china pasa por el despliegue de sus pescadores. Taiwán también secunda este proceder. No es fruto de la casualidad que cientos de embarcaciones pesqueras acostumbren a involucrarse de lleno en las pugnas oficiales, asumiendo incluso un protagonismo ligado a una subsistencia alejada de la satisfacción de otras ambiciones como las energéticas que oportunamente se relegan a un segundo plano. Existen amplios programas de apoyo en las provincias costeras chinas que incitan a las flotas a modernizarse y a pescar cada vez más lejos. China tiene así en el punto de mira a sus vecinos. La provincia de la isla de Hainan, que en teoría extiende su jurisdicción al conjunto de las Spratley y las Paracel, tiene previsto desplegar en el mar de China meridional el Hainan Baosha 001, un barco-factoría de 32.000 toneladas donde 600 obreros manipularían el pescado.

Desde 2002, China y los países de la ASEAN han firmado un código de conducta que propone avanzar en el diseño de soluciones pacíficas sin imposiciones. Los intentos de establecer un frente unido de los países de la ASEAN en general son neutralizados por Pekín, que hace valer sus ingentes capacidades económicas, comerciales y financieras. China quiere mantener la disputa en el nivel bilateral, alejando la implicación de cualquier instancia multilateral o mediadores mientras, en paralelo, gana en presencia e influencia en la zona. Todo indica que esta irá a más en los próximos años.

La invocación de los derechos históricos citados, calificados de *históricos* por los países ribereños, nos remite al imaginario de una China imperial todopoderosa que nos recuerda el periodo de los reinos tributarios. Otros aluden al interés de China de aplicar en su entorno una especie de doctri-

na Monroe de facto en los mares regionales. Sea como fuere, los demás países afectados enfrentan una compleja tesitura ante el difícil encaje de sus intereses económicos, claramente dependientes de las oportunidades que brinda un Estado-continente a las puertas de convertirse en la primera potencia económica del mundo, y unas divergencias estratégicas que le aconsejan tomar distancias.

La modernización militar de China y otros países de la región

Desde el inicio de la reforma y apertura (1978), la defensa forma parte de las conocidas como cuatro modernizaciones (junto a la industria, agricultura y ciencia y tecnología). En los últimos años, a la par que han aumentado las capacidades económicas del país, China ha mejorado ostensiblemente sus equipamientos militares, en especial en los sectores aeronaval y aeronáutico, justamente en un contexto en el que todos los observadores multiplican su atención a las tensiones percibidas en su periferia marítima donde, precisamente, los nuevos navíos de combate y aeronaves de los que se dota el EPL encontrarían un empleo idóneo en caso de conflicto.

Los esfuerzos de modernización de la marina china, empresa iniciada ya en los años 80 por el almirante Liu Huaqing (miembro del Buró Político del PCCh hasta 1997), están a punto de dar sus frutos, al menos en lo que se refiere a la calidad de las dotaciones y el número de los equipos. En la última década, el presupuesto anual del EPL se ha disparado. Ahora, según el Pentágono, asciende a 90.000 millones de dólares, seis veces más que en 2000 (aunque muy lejos de los, aproximadamente, 650.000 millones de dólares de EE.UU.).

La política china de defensa persigue oficialmente tres objetivos esenciales: el mantenimiento de la seguridad de las fronteras terrestres y marítimas del país; la reconstitución de su perímetro nacional, es decir, la reunificación con Taiwán; y la lucha contra el terrorismo y el separatismo, en particular, en sus diversas formas de oposición en Xinjiang y Tíbet. A estos objetivos se suma una percepción cada vez más intensa de los intereses marítimos de China, tanto en el sudeste asiático como en el océano Índico.

El pasado 25 de septiembre de 2012, en Dalian (Liaoning) se botaba el primer portaaviones chino, si bien su eficacia operativa no es completa ya que se considera una plataforma de entrenamiento y ensayo y no tanto de dispositivos habilitados para entrar en operaciones de combate. En breve se completará con dos o tres unidades más. Cabe señalar también que en agosto último entró en su fase final de construcción un nuevo destructor lanzamisiles de 6.000 toneladas de la clase Luyang III, que entrará en servicio en 2014, aumentando así las capacidades de la marina china.

Fuentes taiwanesas aseguran que otras 10 embarcaciones más se encuentran en fase de construcción junto a dos portaaviones, evidenciando una aceleración del programa de aumento generalizado de las capacidades de la construcción naval china. Antes de 2020, Pekín podrá contar, pues, con un número de dotaciones que le convertirá en la segunda marina de la zona, tras EE.UU., con una flota moderna (que incluye catamaranes, fragatas antiaéreas, submarinos clásicos y submarinos nucleares) y una capacidad disuasiva notablemente mejorada.

En el ámbito de la aeronáutica, también proliferan las mejoras dotacionales y los progresos tecnológicos con especial atención al diseño de aparatos de patrulla marítima. China ha incorporado nuevos helicópteros de ataque como el Z-19 fabricado en Harbin o el WZ-10 y los cazas J-15. Al interés por los drones se suman avances en la elaboración de dispositivos completos de vigilancia, detección, adquisición y ataque, así como de aviones furtivos. Cabe señalar, por otra parte, que la estrategia china viene multiplicando de forma sostenida la financiación destinada a la investigación. El elenco se completa con el impulso a su propio sistema de navegación, el Beidou, con una red que comportará un total de 35 satélites operativos en 2020.

El de China no es un fenómeno aislado. En la última década, los gastos en defensa en Asia se duplicaron. En 2012, por ejemplo, todos los presupuestos de defensa han aumentado en la zona. Las alzas más fuertes son las de China (17%), India (17%), países del sudeste asiático (13% en promedio), Corea del Sur (11%). Solo Japón (0,6%) ha mantenido un perfil bajo. Vietnam y Filipinas refuerzan sus capacidades navales con la adquisición de submarinos en Rusia, un acercamiento estratégico a EE.UU. y la organización de patrullas conjuntas con Indonesia. El principal aguijón de esta tendencia es China, que ya ha dejado atrás a Japón, también en este ámbito. Pekín contesta las cifras, que considera enormemente exageradas si bien reconoce un esfuerzo de modernización que justifica tanto por su atraso como por la necesidad de dotarse de unos medios proporcionales a sus renovadas dimensiones en otros ámbitos como también a las propias demandas de asunción de una responsabilidad mayor en los asuntos internacionales¹². Pero los riesgos de incidentes sobrevenidos aumentan.

Finalmente, cabe señalar que el 60% de la flota de los EE.UU. y no menos de seis portaaviones estadounidenses del Pentágono se posicionarán en Asia-Pacífico en fechas próximas. El nuevo dispositivo anunciado evoca inevitablemente una estrategia de *cercos* cuyo objetivo no puede ser otro que contrarrestar el ascenso de la influencia de China en el entorno de la

¹² Kleine-Ahlbrandt, Stephanie. «High Stakes in the South China Sea», en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/op-eds/2012/kleine-ahlbrandt-high-stakes-in-south-china-sea.aspx>.

ASEAN, contrariando su estrategia de configuración del llamado *collar de perlas* para asegurar las líneas de navegación más importantes en relación al suministro de energéticos. Tal desarrollo de los acontecimientos revela una actitud que sin duda contribuirá a alimentar la confrontación estratégica entre China y EE.UU. en el sudeste de Asia, involucrando en ella a todos y cada uno de los países afectados por las tensiones marítimo-territoriales con el gigante asiático.

Aunque no pueda decirse que China, en la clasificación del Pentágono, pueda considerarse un *enemigo* y que a ella se refieran los estrategas estadounidenses más bien como «un competidor o rival, retador», lo cierto es que la disquisición semántica, con ser relevante, no logra disimular la preocupación de Washington ante los dilemas de seguridad que sugiere la expansión de las capacidades militares chinas, así como la fuerza de su presencia económica y financiera en la región y en el mundo. Para la primera potencia mundial, estatus que naturalmente desea preservar, se hace imperioso aquel retorno a la región de Asia-Pacífico con voluntades renovadas. El amplio despliegue de las fuerzas de EE.UU. tendría el objetivo principal de contrarrestar a su *competidor* chino.

La ASEAN y la relación China-Estados Unidos

Dos siglos después de aquel Gran Juego que enfrentó a los imperios ruso y británico por el control de Asia Central, una nueva región del planeta parece camino de oponer a las dos primeras potencias mundiales, esta vez China y Estados Unidos. El objetivo, el dominio de Asia-Pacífico, nuevo epicentro de la economía global.

Si la comparamos con la deferencia hacia Europa, la atención dispensada por Obama a Asia en su primer mandato es bien indicativa de la mutación de las orientaciones económicas y estratégicas de EE.UU.: el Pacífico ha suplantado al Atlántico. Esta redefinición de sus intereses responde a la lógica de la economía global: la Europa en crisis no es un mercado de futuro, mientras que Asia, en términos generales, se halla en pleno *boom* de crecimiento, con una China ascendente y una población adicional de 600 millones de habitantes, solo en el sudeste asiático, que aporta un atractivo incuestionable. Hillary Clinton lo reconocía sin ambages en la revista *Foreign Policy*, a finales de 2011¹³.

Esa voluntad de acceder a nuevos mercados se refleja en la propuesta del presidente Obama de avanzar en el diseño de estructuras de integración económica basadas en el respeto de las reglas de comercio internacional, en especial de las normas ambientales y la eliminación de las

¹³ Durante el XVIII Congreso del PCCh, Hu Jintao reafirmó la voluntad de China de acelerar el proceso de modernización en materia de defensa.

subvenciones a las exportaciones, criterios reiteradamente usados para presionar a favor de la adopción de ciertas reformas en aquellos países que como China ofrecen aún importantes resistencias.

Más allá del interés económico, como ya se ha señalado, EE.UU. cuenta desde 1945 con una importante presencia militar en la zona. Su dispositivo, en fase de reordenación, es percibido por China como expresión de un compromiso con la seguridad de la región. No obstante, a medida que crece su protagonismo y se arbitran respuestas estratégicas de contención, puede aumentar en paralelo su inquietud y hostilidad.

China y EE.UU. tienen intereses comunes en la zona: un tercio de las rutas comerciales del planeta y la mitad de los aprovisionamientos mundiales de gas y petróleo transitan por el Pacífico. Para ambos, la libertad de navegación y la importancia de la seguridad de las rutas marítimas parecen indiscutibles. Ambos tratan, por otra parte, de reunir un cúmulo de facilidades militares dispuestas en red con vistas a proteger sus intereses respectivos y los de sus aliados.

Desde 2009, China viene afirmando su poder a nivel regional valiéndose como principal atributo de sus capacidades económicas, aunque no solo. Las relaciones con sus vecinos, si bien se han reforzado en lo comercial, se han tensado en otros ámbitos ante el temor de que los dirigentes chinos pretendan consolidar su poder en Asia regresando a un modelo imperial de liderazgo fuertemente jerarquizado y de difícil aceptación. El contraste entre esta visión del mundo, en buena medida al servicio de los objetivos de supervivencia del PCCh, con una realidad cifrada en las expectativas del conjunto de países vecinos es potencialmente conflictivo y debiera incorporar otros escenarios más integradores y flexibles, acordes con los nuevos modelos de conducta en las relaciones internacionales.

Dichas inquietudes se ven alimentadas por un discurso chino cada vez más firme y completado con una mejora de sus capacidades militares, no siempre suficientemente transparentes ni acompañadas de garantías adicionales de seguridad con el diseño de marcos integradores y complejos. La explicitación de su concepto de *interés vital* en 2009 (en el que se incluye la defensa del sistema político, la unificación con Taiwán, el rechazo a los separatismos en Tíbet o Xinjiang o también sus derechos territoriales en la periferia marítima) implica una posible inclinación al uso de la fuerza para preservarlo y una exigencia de respeto absoluto para terceros de difícil acomodo. Las enormes capacidades que puede desplegar un gigante de estas características en un entorno apenas resistible por un par de países, aumenta la zozobra, incluso cuando esta se limita a la utilización del arma económica como expresión de advertencia en detrimento de un diálogo constructivo. En la medida en que afectan a intereses considerados vitales, todas las partes involucradas debieran comprometerse con un abordaje basado en la extrema prudencia. No

obstante, está por demostrar la incuestionabilidad de estas afirmaciones en apariencia tajantes pero que pudieran gozar de una corta existencia. Pekín, por ejemplo, ha aceptado avanzar con Hanói en la delimitación de las aguas territoriales y negociar la explotación conjunta en el entorno de las Paracel. Se especula con la posibilidad de que en esta zona, China pueda abandonar la reivindicación del 80% del territorio en disputa.

Dicho proceder deja en entredicho la imagen de China como potencia no responsable e incapaz de ponderar los costes estratégicos de una política intransigente en asuntos de tal calibre. La regionalización armoniosa en torno a un poder económico benéfico que todos celebraron cuando la crisis financiera de 1997 amenazaba la estabilidad de las economías de la zona, pareció truncarse en 2009. Desde entonces, la afirmación de un tono más notorio parece haber bloqueado dicho proceso, operando, en paralelo, las condiciones precisas para abrir camino al reforzamiento de la implicación estadounidense deseada por buena parte del conjunto de países de la región a fin de contar con un aliado protector. El aumento de la desconfianza ante el poder creciente de China es proporcional a la demanda de una estrategia de equilibrio más favorable, con implicación directa de EE.UU., lo que sugiere una bipolarización creciente de los intereses estratégicos en Asia.

Más de treinta y cinco años después de la derrota del ejército de EE.UU. en Vietnam, Washington se ha puesto de nuevo en marcha alentando una doble estrategia que tiene en cuenta tanto las oportunidades de negocio que brinda el pujante desarrollo de la zona como el reforzamiento de sus alianzas con el grupo de países de la ASEAN. Incluso Hanói acaricia las inversiones de Washington (especialmente en el delta del río Mekong), en progresivo y sostenido aumento. En el año 2011, EE.UU. se confirmó como el quinto inversor en Vietnam con un capital de 1,9 millones de dólares. En Camboya, país aliado de Pekín, su avance es también visible, combinando estrategias económicas y de poder blando que en Myanmar, hasta hace poco firme aliado de China, están dando importantes frutos. No cabe duda, pues, de que EE.UU., *está de vuelta* en la región (*Pivot to Asia*), como había anunciado en 2009 la secretaria de Estado Hillary Clinton a la ASEAN, considerado el pilar esencial para arbitrar una unidad susceptible de plantar cara a Pekín y consiguientemente para fortalecer la influencia de EE.UU. en la zona.

La ASEAN, no obstante, puede convertirse así en rehén –y víctima– de la rivalidad sino-estadounidense¹⁴. Pekín y Washington nos anticipan una dura competencia por la influencia en el sudeste asiático, espejo también

¹⁴ Clinton, Hillary. «America's Pacific Century», en *Foreign Policy*, November 2011: www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century.

Una visión complementaria de esta estrategia puede hallarse en: Ross, Robert. «The Problem With the Asia Pivot», *Foreign Affairs* November/December 2012, pp. 70-82; De Santis, Hugh. «The China Threat and the "Pivot" to Asia», en *Current History*, September 2012, pp. 209-215.

de otras competiciones más globales, sirviéndose ya sea de los derechos humanos, la libertad de navegación o los lazos económicos y comerciales. Las iniciativas políticas impulsadas desde finales de 2011 por la Casa Blanca con el objeto de equilibrar las propuestas chinas de cara a la zona, cuentan con la adhesión entusiasta de Manila, firme en el rechazo de cualquier posibilidad de negociar directamente con China y Hanói. El que cualifican los críticos de *entrismo estratégico* de EE.UU., producto de una ansiedad derivada de la necesidad de frenar a China, encuentra como mayor dificultad las capacidades de presión económica, comercial y militar que Pekín está en condiciones de ejercer sobre cada país por separado. Por el momento, los éxitos de Obama se han visibilizado a la perfección en el giro birmano y sus limitaciones en el caso camboyano, aunque China insiste en que sus ambiciones no se corresponden con sus capacidades¹⁵.

Las ofensivas comerciales de EE.UU. no son menores. A la vasta zona de libre comercio China-ASEAN que entró en vigor en enero de 2010 para 6 países (Singapur, Brunei, Malasia, Tailandia, Indonesia y Filipinas) y que alcanzará a otros 4 (Vietnam, Laos, Camboya, Birmania) en enero de 2015, Washington ha opuesto su proyecto de Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés) que comporta acuerdos de libre comercio con los países de la periferia china, pero excluyendo a esta¹⁶.

Por otra parte, cabe esperar de Washington que siga fortaleciendo sus alianzas militares y la presencia de su fuerza naval en el Pacífico occidental. En noviembre de 2011 se anunció el reforzamiento de la presencia militar estadounidense en la región con la base de marines de Australia (en la isla de Cocos) y la instalación de patrulleras en Singapur, aumentando las inquietudes en Pekín¹⁷. Washington quiere cerrar con Manila un aumento de la cooperación militar y de preposicionamiento de sus fuerzas en el archipiélago, donde la US Navy ha contado con bases hasta principios de los 90 del siglo pasado. Cada nuevo incidente, armado o no, facilita argumentos adicionales e incentivos para reforzar esta estrategia. Incluso decisiones en apariencia administrativas como el citado establecimiento de la ciudad de Sansha sugiere para algunos el agotamiento de la vía diplomática en relación con el mar Meridional de China y el claro anticipo de más enfrentamientos, ya sea pesqueros, con las patrullas de vigilancia marítima u otras fuerzas navales, pudiendo derivar, tarde o temprano, en escaramuzas de consecuencias impredecibles.

¹⁵ «Ansiedad estratégica» lleva a EE.UU. por un camino peligroso, en <http://spanish.peopledaily.com.cn/31619/7882481.html>.

¹⁶ Friedrichs, Jörg. «East Asian Regional Security: What the ASEAN Family Can (Not) Do», *Asian Survey*, Volume 52, Numer 4, July/August 2012, pp. 754-776; Boisseau du Rocher S. *L'ASEAN et la construction régionale en Asie du Sud-Est*, L'Harmattan, Paris, 1998.

¹⁷ Una visión general puede encontrarse en <http://ictsd.org/i/news/puentes/111475/>.

En semejante contexto, la posición de Estados Unidos es delicada y a duras penas consigue aparentar una frágil neutralidad. De una parte, no puede desentenderse de los conflictos existentes en la zona por varios motivos: en primer lugar, es parte del problema en la vinculación de las islas Diaoyu a la soberanía nipona (el tratado de defensa firmado por Tokio y Washington incluye la protección de estas islas); en segundo lugar, no puede ignorar que varias empresas americanas tienen intereses en la zona, especialmente en las islas Spratley/Nansha; por último, no puede olvidar la importancia estratégica de la ruta que atraviesa los mares de China. En realidad, Washington presta un importante apoyo militar a Filipinas, Tailandia, naturalmente Japón o Taiwán, pero está por ver en qué medida esta política subsistirá a un desarrollo más o menos privilegiado del diálogo con Pekín, a quien le unen también poderosos intereses comerciales. Sus posibilidades de implicación son limitadas y se gestionan desde una controvertida equidistancia, pero difícilmente podrá evitar involucrarse más tarde o más temprano.

Por otra parte, con los renovados y aumentados poderes de una China cercana, no pocos ponen en duda las capacidades de EE.UU. para sumar detrás de él una comunidad de países, cultural, política y económicamente tan dispares. El alineamiento del grupo diferencia, como mínimo, entre las áreas comercial (China) y de seguridad (EE.UU.). China cuenta con una poderosa red de ciudadanos de la diáspora en toda la región que actuará como aliada influyente en su estrategia.

No debe ignorarse, igualmente, que la democracia y el respeto a los derechos humanos es algo aleatorio en demasiadas ocasiones en un contexto de clara presencia de ambigüedades políticas que favorecen la penetración de las conexiones chinas, al igual que las semejanzas civilizatorias que le otorgan a Pekín una influencia añadida. De hecho, en la cumbre del pasado 18 de noviembre de 2012 en Phnom Penh, se aprobó una declaración de derechos humanos que está lejos de satisfacer las demandas de la comunidad internacional, recelosa ante la oposición a una interpretación que se basa en los contextos regionales y nacionales particulares (valores asiáticos), confirmando a los gobiernos un papel garantista no solo de la seguridad sino también del orden y la moral pública a los que estará sujeto el ejercicio de los derechos humanos¹⁸. En la zona hay dos partidos comunistas en el poder (Laos y Vietnam), una tendencia al partido único (Singapur, Malasia o Camboya), además de poderes fáctico-militares en Indonesia, Filipinas o Tailandia, con un amplio poder y autonomía frente a los respectivos gobiernos.

Esa falta de cohesión interna, con la diversidad como realidad inevitable a muchos niveles, y la exacerbación de la rivalidad sino-estadounidense pueden dar lugar a políticas ajustadas a cada caso y bien diferenciadas

¹⁸ <http://www.rtve.es/noticias/20111116/estados-unidos-aumenta-su-presencia-militar-australia-para-contener-china/475755.shtml>.

que China estaría en condiciones de aplicar con más idoneidad. La diplomacia china se seguirá movilizando para contrarrestar la influencia estadounidense con el objeto de apaciguar las tensiones y evitar la consolidación de derivas antichinas que florecen en algunos países.

La ASEAN, creada en 1967 pero bien alejada de aquellos fundamentos que marcaron su origen, es en cualquier caso un valor de referencia en la región. Producto de una coyuntura histórica particular, hoy vive sometida a profundas transformaciones. Si en 1994 creó el Foro Regional ASEAN para tratar cuestiones de seguridad (medidas de confianza, diplomacia preventiva, negociaciones militares, etcétera), la participación de China y EE.UU. revalidó su validez para actuar como espacio de encuentro conciliador a fin de acercar concepciones de la seguridad, ciertamente divergentes, y posibilitar mesas de discusión, asegurando un canal de comunicación útil. Es verdad que no dispone de medios de intervención ni de retorsión y que igualmente carece de estructura permanente, pero los países que la integran defienden la idiosincrasia de esta estructura pese a sus límites por considerarla expresión de sus reglas de juego y no un mero foro subalternizado en función de intereses y modelos externos. Y así debe respetarse.

Desde 1997, cuando Pekín mantuvo su primer diálogo con ASEAN (Asean + 1) en un marco de creciente aumento de las relaciones comerciales, este foro ha ganado relevancia y protagonismo. Tras la conferencia ARF sobre seguridad regional de 2004 ha demostrado cierta capacidad para avanzar en la disipación de las desconfianzas, revalidando el valor de una declaración sobre un código de conducta en el mar de China meridional que ya ha cumplido diez años de vigencia. Ciertamente que en dicho lapso de tiempo ha evidenciado sus límites y carencias, pero si la rivalidad Pekín-Tokio dificulta la afirmación de un liderazgo claro en la construcción regional, la ASEAN tiene, desde sus capacidades para afirmar y aprovechar las interdependencias regionales, las potencialidades para avanzar hacia una concertación mínima, alimentándose de las complementariedades e imbricaciones sobre el terreno.

España, ¿al margen de estos litigios?

La situación conflictiva general creada por estas disputas tiene repercusiones directas e indirectas en los intereses europeos y españoles. Un conflicto regional de estas proporciones, de desatarse, puede derivar en descomposiciones y radicalizaciones diversas alimentando la carrera por la obtención de armas de destrucción masiva o la proliferación nuclear, además de afectar al normal desarrollo de las relaciones comerciales. Importa por ello que España acompañe estos conflictos, actuando bajo el paraguas de la UE, apoyando aquellas iniciativas que tengan por objeto la reconciliación entre las partes y el establecimiento de espacios comunes para la afirmación de un contexto de paz. Por otra parte, la garantía de

seguridad para nuestros ciudadanos, cada vez más presentes en la región asiática, obliga a un compromiso activo con la política de resolución de conflictos.

Conclusión

¿Es posible que se produzca un incidente grave en estas aguas? En general, la estrategia china ha estado prioritariamente marcada por la prudencia y el pragmatismo. La apertura y el desarrollo económico siguen siendo las dos grandes prioridades centrales del PCCh. Pero la opinión pública es muy devota de los derechos históricos y su equiparación con las humillaciones infligidas en el pasado y cualquier error de cálculo podría tener consecuencias inesperadas. En enero de 2012, una encuesta del *Global Times*, diario del grupo Renmin Ribao, señalaba que un 83% de los 20.000 encuestados estimaba que el disenso con Japón por las islas Diaoyu debía ser resuelto por la fuerza militar. Si el contexto interior se complica, la tentación de apoyarse en los sentimientos nacionalistas pudiera ser irresistible. No se puede minimizar por ello el alcance del menor incidente.

Los escenarios de evolución, incluyendo el agravamiento de los conflictos, en una región poco inclinada a aceptar la supremacía de la República Popular China, pueden afectar al proceso de integración económica regional. De entrada, todos parecen prepararse ante la doble hipótesis de disuadir un enfrentamiento abierto y aprovechar cualquier oportunidad de avance en la consecución de sus objetivos. Desde 2009, el EPL desarrolla operaciones anfibias para tomar posiciones en las islas en disputa con el objeto de asegurarse puntos de apoyo. No obstante, el elevado coste estratégico de las confrontaciones con los países próximos puede llevar a China a corto y medio plazo a replantearse su política, adoptando una actitud más prudente.

Por el momento, ni se registran avances sustanciales en la búsqueda de una solución global, ni parecen adoptarse medidas de confianza en la línea de una diplomacia preventiva que aleje el riesgo de conflicto. Las dependencias comerciales, las inversiones extranjeras, la progresiva integración económica regional, actúan como factores disuasorios del conflicto abierto. China no está preparada para la guerra ni puede deseársela en modo alguno, pero no por ello aplicará mayor moderación a una voluntad hegemónica cada vez menos disimulable. Todos necesitan la paz y el desarrollo de buenas relaciones con los países vecinos para progresar económicamente. Una guerra pondría fin a su crecimiento y a la prosperidad general. Pero al mismo tiempo, ninguno de estos países parece dispuesto a prescindir voluntariamente de los recursos en disputa. Las propuestas de explotación conjunta no cuajan en absoluto. China y Taiwán se han puesto de acuerdo para realizar una explotación en Hong Kong, pero no así con Japón para hacer lo propio en las Diaoyu pese a que

Tokio se mostró favorable a una iniciativa que ya había adelantado el propio Deng Xiaoping en 1978 durante una visita al Imperio del Sol Naciente.

La inquietud diplomática, estratégica e incluso económica de una parte de la opinión pública de Asia ante la emergencia de China facilita un alineamiento con EE.UU. El principal factor de recomposición del equilibrio estratégico en la región se debe a China y las evoluciones que esta suscita en sus vecinos. Sus capacidades militares y diplomáticas con influencia internacional colocan el país en el primer nivel de potencias regionales de Asia, incluso por delante de Japón.

Por su parte, la estrategia asiática de EE.UU. ansía promover una estabilidad y un equilibrio que impida la aparición en la región de hegemonías susceptibles de afectar a sus intereses, prevenir la exclusión por un estado o grupo de estados hostiles a su presencia en Asia, preservar la libertad de navegación y la protección de las vías de circulación marítimas. Desde 1945, EE.UU. desempeña un papel diplomático y económico sustancial en la zona, aunque ha decrecido, incluso en lo cultural, en los últimos años, hecho acentuado con la indiferencia ante las instituciones regionales y la pérdida de influencia política. Pero su red de alianzas y de bases, el papel del dólar como moneda de reserva, la importancia del mercado estadounidense y de sus universidades le confiere un poder significativo. Esas bases preservan la influencia como contrapeso frente a China y como aliado para asegurar el futuro.

A mayores, Estados Unidos mantiene cinco alianzas militares en el Pacífico occidental. Sin la luz verde de Washington, no es posible que se produzcan enfrentamientos entre los Estados soberanos de la zona. Su Comando del Pacífico participa anualmente en casi 2000 ejercicios bilaterales o multilaterales con países de la región. China también se ha sumado a esta carrera.

Bibliografía

- Austin, Greg. *China's ocean frontier – International law, military force and national development*, Londres, Allen & Unwin, 1998, 416 pp.
- Beranger, Serge et Sxhulders, Guy. *Les relations internationales en Asie-Pacifique*, Alban, Paris, 1998.
- Blanchard, Jean-Marc. Over the Diaoyu (Senkaku) islands, 1945-1971, *The China Quarterly*, 161, 2000, pp. 95-123.
- Carrée, François. «La façade maritime de La Chine populaire et ses activités littorales», *La Chine et les Chinois de la diáspora*, Paris, SEDES-CNED, 1999, pp. 263-295.
- Colin, Sébastien, «Le litige frontalier entre la Chine et le Japon: espace économique et espace stratégique», *Essai de réflexion géopolitique et*

- géostratégique en Asie orientale*, Université Lumière-Lyon 2, T.E.R. de Géographie, 1999, 336 pp.
- Denécé, Eric. *Géostratégie de la mer de Chine méridionale et des bassins maritimes adjacents*, Paris Economica, 1999.
- Gomane, Jean-Pierre et all. *Le Pacifique, nouveau centre du monde*, Berger Levrault, Paris, 1986.
- Heffer, Jean. *Les États-Unis et le Pacifique*, Albin Miche, Paris, 1995.
- Ito, G. *Alliance in Anxiety: Detente and the Sino-American-Japanese Triangle*, Londres, Routledge, 2003.
- Lacoste, Yves. *Littoral, frontières marines*, Hérodote 93, 1999, pp. 3-15.
- Lasserre, Frédéric. *Le Dragon et la Mer, Stratégies géopolitiques en mer de Chine du Sud*, Paris-Montréal, L'Harmattan, 1996. p. 318.
- Nouschi, A. *Pétrole et relations internationales depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 1999.
- Ríos, Xulio. *Taiwán, el problema de China*, La Catarata, Madrid, 2005.
- Simone, Vera y Feraru, Anne. *The Asian Pacific, Political and economic development in a global context*, Longmans, New York, 1995.

Asimetría en la economía mundial

Juan E. Iranzo

Capítulo quinto

Resumen

La globalización de los mercados obliga a ser más competitivos, pero no a través de los tradicionales mecanismos artificiales, devaluaciones o políticas proteccionistas, sino incidiendo en los factores reales de la competitividad: coste, calidad, innovación, productividad, etc. A su vez, las políticas de estabilización macroeconómica constituyen una de las condiciones previas para garantizar una senda de crecimiento intenso y duradero en el largo plazo.

Palabras clave

Globalización, competitividad, crecimiento económico, desempleo, Unión Europea.

Abstract

The globalization of markets implies a set of more competitive forces, but not through the traditional mechanisms of artificial devaluations or protectionist policies but the real factors influencing competitiveness: cost, quality, innovation, productivity etc. Moreover the macroeconomic stabilization policies are the preconditions to ensure a strong growth path and durable in the long term.

Key Words

Globalization, competitiveness, economic growth, unemployment, European Union.

Introducción

El punto de inflexión en la recesión de nuestra economía, es decir, crecimiento negativo del PIB real, se puede producir en la segunda mitad del año 2013 si se potencian dos de nuestros activos fundamentales, la irreversibilidad del euro y el potencial exportador de nuestras empresas.

En efecto, de nuestra prima de riesgo una parte importante se debe al riesgo cambiario, es decir, a la posibilidad de que se rompiera el euro. En caso de que eso sucediese nuestra nueva moneda nacional registraría una devaluación inicial entre el 40 y el 60 por ciento. Como nuestra deuda externa representa el 92% del PIB español, esta se incrementaría en la misma proporción que se produjera la devaluación, lo que impediría asumirla, con lo que tendríamos una crisis de solvencia. Si la deuda la reconvirtiéramos a nuestra moneda también estaríamos haciendo una suspensión de pagos, por lo que el riesgo cambiario en nuestro país tiene un alto componente de solvencia. En caso de ruptura del euro o salida de algún país, podría generar un efecto gravísimo sobre España, Europa y el conjunto de la economía internacional.

Las familias españolas, las empresas y el sector público soportamos una deuda conjunta que representa el 310% del PIB español, por lo que es necesario realizar un proceso de desapalancamiento, con lo que es muy difícil que se incremente significativamente el consumo y la inversión. Por tanto, la recuperación del crecimiento se tiene que producir a través de las exportaciones de nuestras empresas. Ya en este año estas han demostrado una gran capacidad exportadora, lo que ha llevado al equilibrio de la balanza por cuenta corriente. Para que este dinamismo incluso se incremente en 2013-2014, es necesario analizar las posibilidades de los mercados internacionales de nuestras inversiones empresariales en el exterior y de las medidas de política económica que se tienen que aplicar en España para incrementar nuestra competitividad y reactivar los flujos de financiación.

La globalización de los mercados, la mayor apertura exterior de las economías, el aumento de la competencia a escala mundial y la libertad de circulación de capitales obliga a ser más competitivos, pero no a través de los tradicionales mecanismos artificiales, devaluaciones o políticas proteccionistas, sino poniendo énfasis en los factores reales de la competitividad: coste, calidad, innovación, productividad, etc. A su vez, la estabilidad macroeconómica, situación caracterizada por niveles de inflación bajos y predecibles, y déficit públicos sostenibles, reducidos y estables, junto con la liberalización y desregulación de los mercados, permite amortiguar los ciclos y sortear con éxito las turbulencias en los mercados financieros internacionales. En consecuencia, las políticas de estabilización macroeconómica constituyen una de las condiciones previas para garantizar una senda de crecimiento intenso y duradero en el

largo plazo, generador de empleo y bienestar, puesto que únicamente los países más equilibrados soportan unos tipos de interés menores y disfrutan de mejores bases para el desarrollo económico en términos de inversión y ahorro.

La estabilidad del entorno macroeconómico reduce incertidumbres y genera confianza en la sostenibilidad e intensidad de los ciclos expansivos, lo que estimula el ahorro y la inversión internos, y permite apelar, sin excesivos costes, a la financiación exterior. Las políticas coyunturales de regulación de la demanda solo son eficaces en el corto plazo, y solo en el caso de que sean creíbles, coherentes y logren sorprender a los agentes, algo cada vez más difícil, como consecuencia de la globalización de la economía y de las reacciones de los agentes, que anticipan los efectos de las políticas económicas, a través de la configuración racional de sus expectativas. De igual modo, en la medida en que los agentes económicos son capaces de anticipar las medidas de política económica y ajustar su conducta, aparece una inconsistencia temporal en la intervención del sector público, puesto que la actuación óptima cambia con el tiempo. Estas políticas, por tanto, resultan ineficaces en el cumplimiento de sus objetivos estabilizadores, por lo que abandonan su enfoque compensador por otro encaminado a la estabilidad. Además, no solo afianzan el crecimiento económico en el largo plazo, sino también en el corto, a través de su incidencia sobre las expectativas de los agentes económicos en cuanto a la evolución futura de las principales variables económicas. La globalización significa más oportunidades, pero también representa más competencia, por lo que para aprovechar las ventajas de la globalización es necesario ser más competitivos.

La competitividad es un concepto que se define como la capacidad para ganar participación en los mercados interiores y exteriores de forma sostenida en el tiempo, y de tal modo que lleve a un aumento de la renta real de su población. Es decir, incrementar el bienestar económico, elevando el PIB y creando empleo. También sirve para incrementar la participación en los mercados mundiales, mejorando la balanza de pagos y teniendo una favorable evolución del tipo de cambio efectivo real. En el largo plazo, la competitividad suele implicar un crecimiento estable y sostenido, ya sea como consecuencia de una mejora en la productividad de sus factores o de un aumento en la dotación o utilización de los mismos. Por esta razón, se dice que la competitividad se produce cuando las organizaciones traducen crecimiento en procesos.

El problema de la pérdida de competitividad de la economía española no es nuevo. Se llevan ya muchos años exigiendo cambios en diversos ámbitos económicos y sociales para corregir la tendencia negativa de los diferentes indicadores de esta variable. Para que los productos españoles sean más competitivos, habría que determinar qué políticas de Estado

—como la educativa, la energética, la comercial y de promoción exterior, el marco institucional y la unidad de mercado, la política de innovación, la política laboral, el funcionamiento de la Administración y de los servicios básicos como la justicia— se deben poner en práctica para dejar de perder posiciones en este terreno y poder superar con éxito esta recesión.

Se puede afirmar que hay diversos componentes principales para determinar la competitividad: el entorno económico y las infraestructuras, la productividad, la tecnología y la calidad de los productos, como luego veremos. El entorno, porque, al ser las empresas las protagonistas de la competitividad, las decisiones de estas se ven afectadas por el nivel y la calidad de la dotación de factores productivos existentes y por el entorno macroeconómico; factores ambos que se ven muy influidos por la acción del sector público y son comunes a las empresas que operan en un país. Las infraestructuras también son clave en la medida en que ayudan a mejorar la productividad del sector privado, relación que es especialmente significativa en el caso de las infraestructuras de transporte y comunicaciones. Las infraestructuras son condición necesaria para el crecimiento económico en la medida que su ausencia hace surgir cuellos de botella bajo la forma de congestión, que elevan los costes de producción e impiden que las empresas puedan adoptar nuevos sistemas de producción flexibles.

La productividad es otro aspecto importante, pues la principal vía para aumentar la competitividad es elevar esta a un mayor ritmo que la evolución de los costes o conseguir un producto diferenciado que compita por atributos distintos del precio. Existen muchos factores que influyen en la productividad. La inversión en capital humano contribuye a la mejora de esta, como refleja la mayor retribución obtenida por los individuos más formados. Además, la adopción y la difusión de nuevas tecnologías se ven favorecidas cuando los trabajadores tienen un alto nivel de cualificación. Los costes de producción también afectan a la productividad de las empresas, especialmente de aquellas que producen bienes en los que la variable precio es decisiva. Estas empresas producen bienes comercializables a escala internacional con escaso índice de diferenciación, nivel tecnológico bajo o intermedio, e intensivos en mano de obra poco cualificada. La baja productividad en España, muy inferior a la media europea, y más lejana aún de la estadounidense, es el principal lastre que mina las posibilidades de crecimiento de la economía española. La teoría económica avala el hecho de que el libre mercado proporciona la máxima eficiencia de los agentes económicos en su función de asignación de recursos.

Asimismo hay que destacar que se necesita un adecuado nivel de desarrollo tecnológico, y para esto es necesario que se invierta en actividades de investigación, desarrollo e innovación. Existe una relación directa entre los avances en la investigación tecnológica y la capacidad de compe-

tir, en tanto en cuanto la elasticidad de la demanda de las exportaciones aumenta en función de la mejora de la tecnología del país. La evolución de la competitividad internacional de un país dependerá, hoy en día, de que su nivel tecnológico crezca más o menos que el de sus competidores, lo que dependerá, a su vez, del esfuerzo realizado en I+D. Además, se ha comprobado que las inversiones en I+D+i llevadas a cabo por las empresas privadas tienen una influencia directa y positiva sobre el crecimiento de la producción y de la renta per cápita mucho más concreta que las inversiones en los mismos términos llevadas a cabo por el Gobierno. La mejora de la productividad del capital humano y la disponibilidad de mano de obra cualificada requiere de un sistema educativo eficiente.

El problema se encuentra fundamentalmente en la zona euro

Después de más de cuatro años de crisis en la zona euro se sigue sin atisbar una luz clara al final del túnel. Al contrario: lo que empezó como una crisis de la deuda pública y privada se ha extendido a una crisis bancaria y a una crisis macroeconómica de recesión y paro laboral al alza. Entre estas tres crisis se ha establecido un vínculo perverso de agravación mutua *círculo vicioso*.

Previsiones económicas

En todos los análisis se han revisado a la baja las *previsiones económicas para la zona euro*, incluida Alemania, que estaba ejerciendo de locomotora. El Consejo alemán de Expertos Económicos, en su Informe 2012-13 (entregado al Gobierno Federal el 7 de noviembre), espera que el PIB real de la zona euro en su conjunto disminuirá en un -0,7% en este ejercicio y en un -0,1%, en 2013 (2011: 1,4%); si excluimos Alemania, las tasas de variación previstas son del -1,1% y -0,4%, respectivamente (2011: 0,9%). Las tasas de crecimiento previstas para Alemania son el 0,8% en ambos años (2011: 3%). Entre los demás países en crisis, Grecia será el que peor irá (-7,9% y -2,3%, tras -7,1% en 2011) e Irlanda el que mejor, con tasas de crecimiento positivas (0,4% y 1,4% en 2012 y 2013, respectivamente; 2011: 1,4%). Irlanda está dando un buen ejemplo de que se puede salir de la crisis. Portugal, Italia y Chipre todavía no están en esta situación y mostrarán en ambos años un retroceso económico más intenso que España.

Al mismo tiempo es muy probable que empeore la situación del mercado de trabajo. Para el conjunto de la zona euro las tasas de paro previstas son del 11,3% en 2012 y del 12% en 2013 (2011: 10,1%); sin Alemania, 13,6% y 14,5%, respectivamente. Las tasas de paro en Alemania se situarían en el 5,3% y 5,2%, respectivamente; solo Austria tendría unos registros mejores (3,9% y 3,6%). En España, la tasa de paro seguirá siendo la más ele-

vada del área y con tendencia al alza (25,4% y 26,5%, respectivamente), junto con un desempleo juvenil descomunal (a mediados de 2012 estaba en el 49,3%, mientras que por ejemplo en Alemania la tasa de paro juvenil era el 8,3%). La tasa de paro juvenil en España incorpora un importante componente de paro encubierto (jóvenes que no buscan empleo, sino que alargan sus estudios con másteres y programas similares). No obstante, entre los jóvenes cualificados sin perspectiva de empleo hay muchos que emigran, por ejemplo a Alemania, con los consabidos efectos adversos y beneficiosos, respectivamente, sobre el potencial de crecimiento.

Las actuales previsiones del FMI están en la misma línea. Así las cosas, la zona euro quedaría descolgada de la economía mundial. Eso sí, la *economía mundial* también experimentará una desaceleración en este año (al 3,3%, tras un 3,8% en 2011) y mejorará el registro solo ligeramente en 2013 (3,6%), según el FMI. El *comercio mundial*, en términos reales, registrará tasas de expansión del 3,2% y 4,5%, respectivamente (2011: 5,8%). El FMI prevé para los *países industriales* en su conjunto un crecimiento de tan solo un 1,9% en este ejercicio y 1,6% en el próximo (2011: 2,7%).

Riesgos para la UEM

Un riesgo importante proviene de EE.UU. en forma del llamado *fiscal cliff* (precipicio fiscal). Como es sabido, a principios de 2013 expiraban numerosas medidas fiscales de estímulo a la demanda que había tomado el Gobierno en los últimos tiempos –reducción de impuestos y de cotizaciones a la Seguridad Social, prolongación del subsidio de desempleo, entre otras–. Además, se producirían recortes significativos de gasto público con arreglo a los acuerdos adoptados el año pasado respecto de la elevación del techo de deuda pública. La pregunta es cómo afectará esto a la economía norteamericana. La Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO) estima que una consolidación fiscal masiva generaría una recesión, con un retroceso del PIB en un 0,5% en 2013 –el déficit público disminuiría del 7,3% en 2012 al 4% en 2013–. Pero si se prolongaran las medidas estimulantes en su mayor parte habría crecimiento, estimado en un 1,7% –el déficit público se situaría en un 6,5%–. El asunto no está resuelto, pero con medidas transitorias se ha evitado el *precipicio* a principios del año, en concreto, el 1 de enero se logró un compromiso en el Senado y en el Congreso.

Probablemente los dos grandes partidos lleguen en el Congreso a un consenso de prolongar los estímulos, pues ninguno de los dos quiere ser responsable de una nueva subida del desempleo. Para el recién reelegido presidente Barack Obama el reto de consolidación fiscal sigue en pie, dado un déficit público de alrededor del 8% del PIB y una deuda acumulada por encima del 105%, sobrepasando con creces el umbral del 90 por ciento que contempla la regla de Reinhart/Rogoff. Aquí habrá que en-

contrar un compromiso entre las dos estrategias contrapuestas durante la campaña electoral: prioridad a la subida de impuestos (Obama) o a la reducción del gasto público (Romney).

Otro riesgo a la baja es que el ajuste fiscal en los países europeos va acompañado de una contracción económica más intensa (en profundidad y tiempo) de lo que se suponía. El *multiplicador negativo* (demultiplicado) de un recorte del gasto parece ser ahora mayor que antes: entre 0,9 y 1,7 en vez de 0,4 y 1,2, según estimaciones del FMI. No se sabe muy bien por qué, pero puede haber tres explicaciones:

- Una es que, aparte del ajuste fiscal en las Administraciones Públicas, *también el sector privado* (bancos, empresas, hogares) *está reduciendo necesariamente su endeudamiento*: los bancos no se prestan dinero entre ellos, las empresas no piden créditos, las familias aumentan su ahorro, máxime si esperan nuevos recortes de prestaciones y subidas de impuestos. Obviamente, la enorme liquidez que el BCE viene inyectando en el sistema financiero europeo no llega en todos los países a la economía real en la medida deseada. Y los bajos tipos de interés tampoco estimulan la actividad como sería el caso bajo circunstancias normales (una debilidad cíclica de la demanda interior).
- Otra explicación es que el necesario *reajuste interno* en la periferia europea, que está *en marcha* (el saldo presupuestario primario mejora, el déficit por cuenta corriente disminuye, la deuda privada baja, la evolución salarial se modera, los empleos redundantes en el sector público están siendo suprimidos, las entidades financieras están aumentando su capital principal) no es percibido en los mercados como suficiente. Ello se debe a que una y otra vez hay que constatar en las actuaciones gubernamentales: incoherencias, ambigüedades y demoras significativas y hasta omisiones graves, especialmente en Grecia.
- Y en tercer lugar, persisten unos profundos problemas estructurales en los países meridionales que impiden el despliegue del *efecto confianza* que normalmente genera la consolidación fiscal, si esta es creíble. Los problemas estructurales tienen dos causas fundamentales: hay, por un lado, un exceso de regulaciones y trabas administrativas de la actividad emprendedora (en España agravado por normativas autonómicas que por heterogéneas y frecuentemente contradictorias distorsionan la unidad de mercado). Por otro lado es patente la falta de productividad y competitividad de las empresas en los países meridionales, como ha puesto de manifiesto el *Global Competitiveness Report 2012-2013*, publicado por el World Economic Forum de Ginebra con una muestra de 144 países: Grecia tiene la economía menos competitiva de la eurozona, puesto 96 del ranking mundial / 17 y último en la zona

euro; los demás países europeos en crisis no van tan mal, pero sí figuran en puestos discretos (Irlanda 27 / 8, España 34 / 10, Italia 42 / 11, Portugal 49 / 13, Chipre 58 / 15) y lejos de los países más competitivos de la Eurozona (Finlandia 3 / 1, Holanda 5 / 2, Alemania 6 / 3). Por cierto, el primero en el ranking mundial es Suiza, seguida de Singapur. Y eso que los países más competitivos tienen unos costes laborales por hora trabajada superiores a los de los países en crisis. Por ejemplo, Alemania en la industria manufacturera un 62% más que España (35,66 euros frente a 21,88 euros en 2011), según cálculos del Instituto IW de la Economía Alemana de Colonia. Pero la industria alemana conoce la fórmula de cómo neutralizar la desventaja competitiva en costes laborales: mediante la innovación en productos y procesos y la internacionalización de la producción, sin que los sindicatos lo impidan. ¿Qué hacen los países meridionales al respecto? ¿En dónde están las pymes españolas dispuestas a innovar y buscar el acceso a los mercados globales, más allá del europeo? El Pacto por el Euro Plus, acordado en la Cumbre Europea de marzo de 2011, engloba toda una serie de medidas que los Gobiernos deberían de adoptar para elevar la competitividad. ¿Actúan así y con contundencia?

Sobre todas las previsiones planea la incertidumbre respecto del futuro de la zona euro: ¿Será como un área de estabilidad y convergencia real, con una moneda fuerte e internacionalmente cotizada, o como un área económicamente heterogéneo, con debilidad de crecimiento, inflación y devaluaciones del euro? El camino está sembrado de dos grandes interrogantes:

- Primero, ¿pueden el Fondo de rescate europeo (MEDE), que ha entrado en vigor el 8 de octubre con una capacidad de préstamo de 500.000 millones de euros, y el Banco Central Europeo que ha querido tender con su decisión del 6 de septiembre de comprar sin límites bonos del Tesoro de los países en dificultades (Operaciones Monetarias de Compraventa, OMT en sigla inglesa) toda una *red de seguridad* estabilizar la zona euro de forma duradera? De entrada, los mercados se han tranquilizado. Pero queda por ver si el *quid pro quo* –ayudas a cambio de reformas contundentes– funcionará mejor que en el pasado. Si las condiciones impuestas no se cumplieran, me temo que no pasaría nada. Siempre se podrá recurrir a *circunstancias excepcionales* para justificarlo. Está claro que ni el MEDE podría reclamar la devolución de los préstamos otorgados, ni el BCE podría vender los bonos periféricos adquiridos. Si lo hicieran, los mercados lo interpretarían como una señal de que la zona euro se quebranta; habría enormes temores de una reaparición del riesgo cambiario con una notable devaluación de la reintroducida peseta o lira, y los tipos de interés más primas de riesgo

se dispararían hacia arriba. Por eso, Gobiernos renitentes podrán tomar el MEDE y el BCE como rehenes. En este caso, surgiría a medio plazo un serio problema de inflación. Pues las posibilidades del BCE de esterilizar la liquidez que genera con la compra de los bonos estatales no es ilimitada.

- Segundo, ¿va a completarse la arquitectura de la zona euro de forma eficaz? (Maastricht 2.0) Un primer paso importante se ha dado con el Pacto de Estabilidad Fiscal europeo, acordado en el Cumbre Europea de marzo de 2012. El objetivo es asegurar mejor que en el pasado la sostenibilidad de las finanzas públicas en todos los países miembros (el Reino Unido y la República Checa no han firmado el acuerdo). El Pacto limita el déficit estructural para el conjunto de las Administraciones Públicas del país al 0,5% del PIB, manteniendo el 3% del PIB de Maastricht como umbral para el déficit total, lo cual da margen para el funcionamiento de los *estabilizadores automáticos*. El siguiente paso tendría que ser el de crear una Unión Bancaria Europea, camino iniciado el pasado 12 de diciembre. El objetivo es afianzar la estabilidad del sistema financiero europeo y evitar mejor que en el pasado que los problemas de los bancos contagien al Estado. Actualmente, se trabaja por instituir un supervisor bancario –el BCE– para la UE, con el fin de que los bancos con problemas puedan ser recapitalizados directamente desde Europa sin que el préstamo compute como deuda pública y los intereses devengados aumenten el déficit estatal. En diciembre de 2012 se ha producido un avance, aunque se excluyen las instituciones pequeñas.

Peligro de ruptura en la UEM

Hay que distinguir entre retirada unilateral o retirada negociada. Se considera que la retirada unilateral es compatible con el orden jurídico comunitario y se establecen las características de la *Cláusula de salida* en vigor después de la ratificación del Tratado de Lisboa (art. 50).

1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.
2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo debería aprobar en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.

3. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la modificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.
4. A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento establecido en el artículo 49.
5. Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49.

El artículo 50 del Tratado de la Unión recoge explícitamente la posibilidad de retirada de un estado miembro. Pero esta cláusula plantea una serie de objeciones: se reconoce el derecho unilateral de retirada a la vez que la posibilidad de negociar la retirada.

En segundo lugar, la cláusula solo parece adecuada por una retirada de uno o dos países, pero no para el caso de una salida masiva de estados miembros. Hay un tercer problema –más importante– motivado por el hecho de que la cláusula no haga ninguna alusión a los requisitos para la retirada de un estado miembro que haya adoptado el euro.

El hecho de que la cláusula de salida no mencione los procedimientos de retirada para un estado miembro que forma parte de la eurozona puede resultar posible –no es un impedimento insalvable–, pero resulta criticable porque pone en riesgo la estabilidad del euro y porque podría llevar a una proliferación de *cláusulas de desastre* que intentan abordar los cambios en la composición de la eurozona.

Existe la interpretación de que la salida de la UEM no es factible sin salida paralela de la UE. La participación en la UEM es una obligación legal para los estados miembros. Mientras que un estado miembro puede denunciar su participación en la UE y repudiar las obligaciones de los Tratados, no podría salirse de la UEM sin violar una obligación legal vinculante. La única posibilidad para abandonar la UEM consiste en abandonar la UE.

La única interpretación alternativa es que la cláusula de salida nunca pretendió recoger un derecho a la retirada de la UEM, entre otras cosas porque el complejo entramado de derechos y obligaciones que supone la UEM no se puede deshacer mediante un acto unilateral de retirada. Ello implicaría que solo sería posible negociar una retirada de la eurozona.

La cláusula de salida es uno de los errores más importantes del Tratado y debería incluir una alusión expresa a una retirada negociada.

Expulsión de la UE o de la UEM:

La idea de incluir en los Tratados una cláusula de expulsión fue abandonada en los debates en torno al Tratado de Lisboa. ¿Cabría la posibilidad de incluir una cláusula de esta característica en los Tratados? De introducirse un cambio en los Tratados, haría falta el consentimiento unánime de todos los Estados miembros según el art. 48 del Tratado de la UE.

La expulsión resulta políticamente inconcebible, pero plantearía además una tremenda complejidad legal. La participación en la Unión Europea supone una amplia red de derechos y obligaciones para ciudadanos, empresas y gobiernos. La eliminación de todas estas obligaciones de golpe –expulsando a un estado miembro– generaría una gran confusión y penalizaría a los ciudadanos y las empresas, que confían en sus derechos de residencia y libre movimiento, respectivamente.

La objeción más contundente a ese derecho de expulsión de un estado miembro es conceptualmente similar a una de las principales objeciones de derecho unilateral de retirada de un país miembro. Habría que considerar si la expulsión –como sanción o remedio– es consistente con la letra y el espíritu de los textos de los Tratados. La lista exhaustiva de sanciones contemplada en los Tratados tampoco contempla el derecho de expulsión de un estado miembro.

Consecuencias de la retirada o expulsión de un estado miembro de su participación en la eurozona o su utilización del euro

En el caso improbable de que un estado miembro se retire voluntariamente o sea expulsado de la UE, finalizaría su participación en la eurozona debiendo restaurar el estado miembro su antigua moneda o instaurar una nueva. Ello implicaría riesgos y dificultades considerables, aparte de complicaciones legales. Si se negociase la permanencia –aunque temporal– de un estado miembro en la UEM después de abandonar la UE, la situación resultaría cuestionable. La UEM es un subconjunto de la UE, motivo por el cual los estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo figuran como anexo al protocolo del Tratado de la CE. De ahí que la salida de un estado miembro de la UE implicaría automáticamente su salida de la UEM.

Moderado crecimiento en Estados Unidos

En el actual ciclo alcista de la economía norteamericana, el PIB ha crecido a un promedio del 2,2% por trimestre en términos anualizados. Esta tasa es un 50% inferior al promedio obtenido durante los nueve ciclos de expansión precedentes posteriores a una recesión y está un 30% por de-

bajo del promedio de las dos recuperaciones más recientes. Si nos centramos en la creación de empleo, las diferencias son aún más notables. La tasa de crecimiento del empleo ha sido, respectivamente, cerca de un 80% y un 60% inferior a los promedios de los periodos antes mencionados. Hay varias razones posibles para explicarlo. Desde un punto de vista, la grave crisis financiera que desencadenó la *gran recesión* puede haber ocasionado efectos más profundos y duraderos que los choques que provocaron las recesiones anteriores. En este entorno, entre las presiones a corto plazo que frenan el crecimiento económico se incluyen la frágil recuperación del sector de la construcción, los choques negativos en la economía mundial, la elevada incertidumbre política y el desapalancamiento de las familias. Así pues, hay quien argumenta que una vez que se corrijan estos desequilibrios cíclicos, el crecimiento del PIB y la creación de empleo se acelerarán.

Otra perspectiva distinta apunta a que el escaso crecimiento económico no solo refleja las presiones a corto plazo sino también la acumulación de deficiencias estructurales. Las inflaciones de activos que se formaron durante los años anteriores a la crisis ocultaron estas debilidades y permitieron que el entorno político las ignorase. En este escenario, la fragilidad de la recuperación refleja una tasa de crecimiento potencial del PIB más baja, y sería necesario hacer reformas importantes para impulsar la productividad, la inversión y la contratación.

Aunque resulta tentador centrarse en los problemas que se presentan a corto plazo para reavivar el crecimiento económico, el coste de no dedicarse a las reformas estructurales puede aumentar exponencialmente y echar a perder los beneficios de mitigar las fluctuaciones cíclicas. Además, las reformas estructurales que fomenten el aumento de la productividad incrementarán el PIB potencial y la economía crecerá a un ritmo más fuerte.

Por tanto, es imprescindible que en 2013 la nueva Administración y el Congreso cooperen para llegar a acuerdos de mayor alcance con el fin de mejorar los fundamentos económicos. En muchos casos, resolver estos problemas a largo plazo conlleva enfrentarse a presiones a corto plazo. Por ejemplo, restaurar el objetivo de sostenibilidad fiscal a largo plazo mediante la redefinición del papel del gobierno, la modificación de la normativa tributaria, la reforma de los programas de asistencia social y la mejora de la eficacia del sector público, sería mucho más beneficioso que centrarse simplemente en los objetivos a corto plazo para evitar el abismo fiscal posponiendo la solución una vez más.

La política de inmigración es una reforma estructural esencial para potenciar al máximo los beneficios económicos de atraer las mentes más privilegiadas y alimentar el emprendimiento. Además, los responsables políticos deben enfrentarse a una creciente brecha en las infraestructu-

ras, a la pérdida de calidad en la educación básica pública y a unos costes reglamentarios excesivos para las empresas.

Desde la perspectiva más coyuntural los datos del cuarto trimestre del 2012 provocan sentimientos encontrados con respecto a los próximos meses. Los indicadores del sector de la vivienda muestran una fortaleza considerable, la actividad manufacturera parece repuntar después del descenso del verano. El crecimiento del empleo, sin embargo, se ha acelerado en los últimos meses, y la tasa de desempleo cayó hasta el 8% en septiembre y octubre. Las incertidumbres políticas aumentaron en el periodo antes de las elecciones, pero aunque Obama sigue en la presidencia, el hecho de que el Congreso esté dividido deja poco margen para una resolución fiscal. A finales de octubre, el huracán Sandy dejó la economía estadounidense fuera de juego al cerrarse los principales centros financieros de la costa este durante unos días. Aunque esto podría afectar al crecimiento en el cuarto trimestre de 2012 y en el principio de 2013, la magnitud de las consecuencias del temporal es aún incierta. En última instancia, se prevé que el crecimiento del cuarto trimestre de 2012 se quedará muy por debajo de la tasa que se registró en el tercer trimestre de 2012, un 2,7% tras la revisión al alza. Entre los factores que impulsaron la revisión del tercer trimestre se encuentran unas exportaciones más fuertes, unas importaciones más débiles y el aumento de los inventarios de las empresas privadas. Los dos últimos factores apoyan las previsiones de crecimiento más lento en el cuarto trimestre: las empresas se preparan para una demanda de consumo inferior en los próximos meses y no es probable que vuelvan a reponer los inventarios dado el significativo aumento que tuvieron en el tercer trimestre del año pasado.

Escenario macroeconómico en EE.UU.

	2011	2012	2013	2014
PIB (variación %)	1.8	2.1	1.8	2.3
IPC (variación %)	3.1	2.0	2.1	2.4
Subyacente (variación %)	1.7	2.1	1.9	2.0
Tasa de desempleo (fdp.%)	9.0	8.2	7.9	7.5
Fed (fdp.%)	0.25	0.25	0.25	0.25

Fuente BBVA Research

Las preocupaciones por la inflación han disminuido considerablemente desde que aumentaran los precios del petróleo a comienzos de 2012. Como consecuencia de esta premisa, la Fed ha decidido mantener su tipo en el 0-0,25% en la reunión de política monetaria de diciembre del 2012 al mismo tiempo que sustituirá la *Operación Twist*, una vez concluya al final de este mes, por la compra de títulos del Tesoro a largo plazo a un ritmo de 45.000 millones de dólares al mes.

Hay que destacar un gran cambio en cuanto a la instrumentación de la política monetaria al incorporar una regla de actuación, siendo el primer banco central que vincula posibles cambios en su tipo de intervención a un nivel concreto de inflación y tasa de paro. En concreto, el tipo de intervención se mantendrá en los niveles actuales mientras que la tasa de paro siga por encima del 6,5% (en la actualidad 7,7%), la inflación esperada a uno o dos años no supere el 2,5% y las perspectivas de inflación a largo plazo continúen ancladas. Seguirá con la compra de titulizaciones hipotecarias de agencias federales por importe de 40.000 millones de dólares mensuales. Iniciará a partir de enero del 2013 la compra de títulos del Tesoro a largo plazo a un ritmo de 45.000 millones de dólares mensuales (mismo importe con el que estaba dotada la *Operación Twist*). Asimismo continuará con la reinversión de los vencimientos de Títulos del Tesoro en las subastas que se vayan celebrando y proseguirá con la reinversión de los vencimientos de su cartera de deuda de las agencias federales y MBS en otras titulizaciones hipotecarias de las agencias federales.

En definitiva, tal y como se esperaba, la Fed ha optado por lanzar nuevos estímulos con objeto de limitar los riesgos que acechan a la economía estadounidense en la actualidad. Se ha decantado por la compra de Títulos del Tesoro a largo plazo, que unido a la compra de titulizaciones hipotecarias lanzada en septiembre, permitirán continuar presionando a la baja los tipos de interés a largo plazo, al mismo tiempo que servirá de apoyo a los mercados hipotecarios y a la relajación de las condiciones financieras. Se calcula una expansión de su balance para 2013 en 1 billón de dólares, hasta los 3,8 billones de dólares.

Resulta muy importante el cambio en la estrategia de comunicación de la Fed, tanto porque supone un salto cualitativo en la instrumentación de la política monetaria –al vincular un posible aumento de su tipo de interés a un nivel concreto de inflación y tasa de paro– como por el hecho de que es el primer banco central que adopta una decisión de estas características. Además, mejora la transparencia y facilita la anticipación de su actuación por parte del mercado con un menor grado de incertidumbre. Asimismo las medidas adoptadas contribuirán a un mayor debilitamiento del dólar, lo que podría alentar tensiones cambiarias con sus principales socios comerciales.

La esperanza sigue en los países emergentes

El FMI ha revisado a la baja, de forma generalizada, sus estimaciones de crecimiento mundial para 2012 y 2013, hasta un 3,3% y un 3,6%, respectivamente. Tanto las economías desarrolladas como las emergentes sufren un recorte en sus previsiones de magnitud similar para el periodo 2012-2013, si bien, las emergentes mantendrán un crecimiento robusto y todavía por encima de su media de largo plazo (4,6%): crecerán un 5,3% en 2012 y 5,6% en 2013.

PIB (%) (*)	Octubre 2012			Julio 2012	
	2011	2012	2013	2012	2013
Mundo	3.8	3.3	3.6	3.5	3.9
Desarrollados	1.6	1.3	1.5	1.4	1.9
EEUU	1.8	2.2	2.1	2.0	2.3
Japón	-0,8	2.2	1.2	2.4	1.5
UEM	1.4	-0,4	0.2	-0.3	0.7
Emergentes	6.2	5.3	5.6	5.6	5.9
Asia	7.8	6.7	7.2	7.1	7.5
China	9.2	7.8	8.2	8.0	8.5
India	6.8	4.9	6.0	6.1	6.5
América Latina	4.5	3.2	3.9	3.4	4.2
Brasil	2.7	1.5	4.0	2.5	4.6
México	3.9	3.8	3.5	3.9	3.6
Europa	5.3	2.0	2.6	1.9	2.8
Rusia	4.3	3.7	3.8	4.0	3.9
Turquía	8.5	3.0	3.5	2.3	3.2

Fuente: FMI. *World Economic Outlook, octubre 2012*

(*) Agregados según criterio PPA

El FMI también analiza la capacidad que han mostrado las economías emergentes en los últimos años para sortear el impacto de las crisis. De hecho, señala que los países en desarrollo disfrutaron durante la pasada década, por primera vez en la historia moderna, de más periodos de expansión que las economías desarrolladas. Esto ha sido posible gracias a la aplicación de políticas económicas ortodoxas en los momentos de bonanza, que han otorgado margen de maniobra para su relajación en las fases de desaceleración. Con todo, el FMI advierte que, pese a esta resistencia, las economías emergentes no son inmunes al impacto de *shocks*, tanto internos como externos, y existe un elevado riesgo de que las economías desarrolladas inicien una nueva fase de desaceleración que, esta vez, arrastre a las emergentes.

Los *shocks* externos aumentan la probabilidad de que una fase expansiva llegue a su fin, pero los internos tienen un impacto mucho más acusado: según sus estimaciones, el estallido de una burbuja de crédito duplica la probabilidad de que se inicie una fase de desaceleración al periodo siguiente; y una bancaria, la triplica. Por eso, la fuerte expansión mostrada por el crédito en algunos países (China y Brasil, por ejemplo) levanta recelos acerca de la estabilidad de sus sistemas financieros y su posible

impacto sobre el crecimiento futuro de estas economías. Para aumentar su resistencia al impacto de nuevos *shocks*, las economías emergentes deben mantenerse dentro del actual marco de actuación de política económica, así como volver a una situación más holgada en el terreno fiscal y monetario.

En Asia, el crecimiento se reducirá en China hasta el 7,8% en 2012 (mínimo desde 1999) y hasta el 8,2% en 2013. Esto supone una revisión a la baja de tan solo dos décimas anuales respecto al anterior informe. Este enfriamiento se debe, en buena medida, a las iniciativas del gobierno para evitar una burbuja inmobiliaria y para reducir los desequilibrios macroeconómicos. En India se anticipa uno de los ajustes a la baja más pronunciados en el crecimiento: -1,3% del PIB hasta un 4,9% en 2012; y -0,6% hasta 6,0% en 2013. Estas estimaciones recogen el impacto de la eliminación de los subsidios y ciertas reformas estructurales.

Brasil también sufre un notable recorte en el crecimiento estimado para 2012: hasta un 1,5%. Sin embargo, para 2013 se prevé una mejora hasta el 4,0%, que vendría de la mano de la fuerte relajación de la política monetaria que se está llevando a cabo y en la gradual aceleración de la actividad en China.

Pese a la relativa solidez de las economías emergentes, los riesgos siguen concentrados a la baja, destacando el agravamiento de la crisis en la UEM y una brusca desaceleración en China.

La percepción acerca de la situación presente y futura evolución de la economía mexicana ha experimentado una significativa mejora en 2012. Ha pasado de ser el país de América Latina más rezagado en la recuperación, tras la crisis de 2008, a ser considerado como uno de los mejores por la solidez de sus fundamentos. Esto se ha traducido en una revisión al alza de las previsiones de crecimiento para 2012 a lo largo del año, a diferencia de Brasil, que ha sufrido un importante recorte del crecimiento previsto (especialmente, desde los meses de verano).

Una de las claves de este cambio de sentimiento puede encontrarse en las ganancias de productividad alcanzadas en el sector manufacturero, que le han permitido, incluso, recuperar parte de la cuota de mercado absorbida por China a comienzos de los 2000. Así, las importaciones de manufacturas de Estados Unidos procedentes de México ya suponen un 15%, frente a los mínimos del 11% de 2005.

El principal factor que se encuentra detrás de estas ganancias de productividad es la contención de los salarios. Desde 2009, los salarios reales permanecen estables en México frente a un incremento superior al 12% en Brasil. Además, esta tendencia se ha mantenido en 2012, solo han crecido un 1,5% interanual en México, frente a un 13% en China o más de un 4% en Brasil.

Otro factor positivo es el esfuerzo por aumentar el nivel tecnológico de las manufacturas: los bienes intensivos en tecnología han pasado a ser casi un 37% de la producción total, superando ya a los de intensidad baja o media. Este mayor valor añadido de sus exportaciones está permitiendo a México diversificar geográficamente su mercado (uno de sus principales retos) y, aunque EE.UU. sigue siendo su mayor comprador, las exportaciones de manufacturas hacia su vecino del norte se han reducido hasta un 78% desde un 90% en 1998.

En balance, la mejora en la competitividad y el mayor valor añadido de sus exportaciones han permitido a México ganar cuota de mercado frente a países como China y Corea. De hecho, México exporta en manufacturas más que el resto de Latinoamérica en su conjunto. Para consolidar estos progresos y seguir avanzando, resulta imprescindible una reforma profunda del mercado de trabajo. Uno de los principales retos objetivos debe ser reducir el peso del empleo sumergido que, actualmente, representa más de un 20% del empleo total. La bolsa ha capitalizado este cambio positivo de sentimiento hacia el país y acumula en el año una ganancia del 13%, mientras que el peso mexicano se aprecia un 7% frente al dólar.

La actividad siguió desacelerándose en Asia en el tercer trimestre de 2012, tal y como muestran los primeros datos de PIB publicados. El agravamiento de la crisis en la UEM y el aumento de la incertidumbre política en EE.UU. son los principales responsables de este comportamiento, dado el impacto negativo que ambos factores tienen sobre las exportaciones y sobre las decisiones de inversión. No obstante, creemos que el suelo ya se ha tocado y, a partir del cuarto trimestre de 2012, el crecimiento de la región volverá a acelerarse, si bien modestamente.

La economía china volvió a moderar su ritmo de crecimiento interanual hasta el 7,4% en el tercer trimestre de 2012 (7,6% anterior), mínimo desde el primer trimestre de 2009. Sin embargo, en términos trimestrales anualizados mantiene un ritmo cercano al 7,5%, similar al del segundo trimestre de 2012 (según nuestras estimaciones). Además, la evolución de menos a más de buena parte de los indicadores mensuales a lo largo del tercer trimestre de 2012 mejora las perspectivas para el último trimestre y apuntan a un modesto repunte de la actividad en el cuarto trimestre de 2012 que podría situar el crecimiento para el conjunto del 2012 cerca del 7,8% (9,3% en 2011). Pese a la relativa resistencia de la economía china, todo apunta a que el actual modelo de crecimiento basado en la inversión del sector público y en las exportaciones comienza a agotarse y para los próximos años no se esperan crecimientos superiores al 8,5% (incluso en los escenarios más optimistas). Parece asumido que el crecimiento potencial de China se ha reducido y que ya no se volverán a ver tasas por encima del 10% como en la primera mitad de los 2000. Se advierte, incluso, que en ausencia de un cambio de patrón

económico, el crecimiento potencial podría descender gradualmente en los próximos años hasta casi la mitad, situándose sobre el 5%.

Por tanto, el Congreso Comunista que se celebró el 8 de noviembre, y de donde salieron los líderes del país para los próximos diez años, se enfrenta al reto de iniciar las reformas necesarias para reorientar su modelo económico hacia uno más basado en el consumo privado, al tiempo que deberá reducir las desigualdades sociales, que se encuentran en parámetros similares al de economías africanas con niveles de desarrollo sustancialmente inferiores a China.

Más dudas transmite el dato de PIB del tercer trimestre de 2012 de Singapur, que es un buen indicador de actividad global por el elevado grado de apertura de su economía (supera el 400% del PIB). Según las estimaciones preliminares, la economía se contrajo un 1,5% trimestral anualizado por la debilidad de las exportaciones. Este retroceso puede ser incluso mayor debido al decepcionante comportamiento de las exportaciones en septiembre, lo que puede llevar a una revisión a la baja de las cifras iniciales de crecimiento. Pese al preocupante enfriamiento de la actividad, el banco central parece más preocupado por la inflación y en su reunión semestral de octubre mantuvo las condiciones de su política monetaria.

Por último, Corea creció solo un 0,6% anualizado, mínimo en tres años. A pesar de que espera un repunte de la actividad en el cuarto trimestre de 2012 (propiciado por la reactivación en China y por el impacto de las medidas expansivas adoptadas), el banco central ha reducido el crecimiento estimado para 2012 hasta el 2,4%, frente al 3,0% que barajaba hace tres meses.

La evolución de China es un condicionante muy importante para la economía global. China no es un importador clave de bienes de consumo (como lo es EE.UU.), sino que su importancia como productor global de bienes industriales explica que sea uno de los mayores demandantes de materias primas y de componentes para bienes finales. De aquí se derivan las dos principales vías de contagio al resto del mundo.

La primera, a través del sector industrial. Japón, Corea y Taiwán son los países con mayores vínculos con la cadena de producción de China y con una mayor exposición, tanto al ciclo de producción global, como al crecimiento de la inversión en China. Según datos del FMI, Japón, Corea y Taiwán son los mayores suministradores de bienes intermedios a China (un 80% del total), con Corea a la cabeza (por sí sola, suministra casi el 40%). Estos vínculos explican que el FMI haya ido revisando a la baja las previsiones de crecimiento de estos tres países a medida que iba recortando las de China.

La segunda, a través de los mercados de materias primas. China ha incrementado significativamente en la última década su peso como importador de materias primas, sobre todo metales (adquiere más del 60%

del hierro y, del resto de metales industriales, en torno al 30%) y algunos productos agrícolas (soja más del 50%). Este significativo peso como comprador, le otorga capacidad para afectar los precios globales, si bien los efectos no son homogéneos. Según estimaciones del FMI, un incremento del PIB de China del 1% por encima de su tendencia de largo plazo provoca, al cabo de seis meses, una subida en torno al 6% en el precio del crudo y del cobre, mientras que otras materias primas (como zinc o aluminio) no se ven tan afectadas. Esto hace que Australia, Chile y Brasil sean los países más afectados por un enfriamiento de China.

Mención aparte merece Alemania que, pese a no pertenecer al grupo de países exportadores de materias primas ni a formar parte de la cadena productiva de China, ha aumentado significativamente sus intercambios comerciales con el gigante asiático gracias a su especialización en la fabricación de bienes de capital. El peso de las exportaciones alemanas hacia China ha aumentado en 5 p.p. durante la última década, hasta ser casi un 6% del total en 2012; mientras que se ha reducido el peso de la UEM en 10 p.p. Esta estrategia de reorientar su comercio hacia los países con mayor crecimiento ha contribuido a sostener la actividad en Alemania en los primeros momentos de la crisis, pero, por la misma razón, el enfriamiento que viene mostrando China en los últimos trimestres también está ahora penalizando la evolución de la economía germana.

La internacionalización de las empresas españolas, ventajas y riesgos

Las ventajas de la internacionalización racional de nuestras empresas superan las meramente competitivas. Tomando como base el denominado *Paradigma Ecléctico*, hay que tener en cuenta que para que una empresa intervenga en la denominada producción internacional, debe poseer una serie de ventajas sobre sus competidores. Así ha de resultar más rentable el realizar por ella misma las actividades que puedan generar un valor añadido, que venderlas a un tercero para que este lo lleve a cabo. Del mismo modo tiene que resultar más rentable procurar una localización externa (deslocalización) de parte de su producción o de una unidad de negocio, que realizar la producción o el desarrollo del producto desde su localización de origen. El hecho de poder tener acceso a mercados o materias primas que puedan no estar disponibles sin la ubicación de la empresa en la zona geográfica, supone una ventaja directa frente a los competidores.

Otros importantes beneficios son los que surgen por las denominadas Ventajas de Activo (generadas por los activos generales de renta por operaciones), Ventajas de Control Conjunto (manejo de forma conjunta de una serie de activos situados en diferentes países o áreas geográficas, encontrándonos con posibles entornos fiscales, o incluso de divisa, favorables), Ventajas por Inversión (se produce la posibilidad de invertir sobre la base

de los conocimientos y experiencias de anteriores inversiones buscando subvenciones de carácter regional o estatal, en cuanto a mano de obra o precio de terrenos para habilitar), Ventajas por Diversificación (con ello se logra una determinada estabilidad en caso de que los mercados en un país o zona geográfica se encuentren debilitados, balanceándolos con los retornos provenientes de inversiones en zonas donde la evolución de los mercados o del propio producto sea más positiva).

Entre los factores diferenciales de la inversión española en Iberoamérica, al abrigo de las ventajas anteriores, podemos destacar, en primer lugar, la afinidad existente en el idioma, ya que compartimos el castellano como lengua de referencia. En segundo lugar, se adquiere experiencia empresarial en mercados liberalizados diferentes al español, que en su caso sirven como base para posteriores internacionalizaciones en otras zonas geográficas cercanas. En tercer lugar, la inversión internacional supone un multiplicador del poder expansivo de las empresas españolas, permitiendo el uso de estrategias que promuevan la obtención de una posición preponderante en los posibles nuevos mercados. Además, y como consecuencia de lo argumentado, asistimos a la optimización de la rentabilidad (tanto económica como financiera) de las empresas del grupo inversor en los mercados exteriores; asimismo se trataba de mercados con un gran potencial de crecimiento y menos maduros, como el financiero. Todo ello explica el fuerte protagonismo de la inversión española en el exterior en general, y la dirigida a Iberoamérica en particular, que ha representado el 34% sobre de la inversión extranjera total efectuada por España en los últimos 15 años, solo superada en su magnitud por la que hemos dirigido a la Unión Europea.

Entrando en detalle, no está de más recordar que en lo referente a Iberoamérica tenemos una estructura de inversión singular. Así por sectores, se observa que el del transporte y las telecomunicaciones agrupan la mayor parte de la inversión extranjera efectuada en la zona por empresas españolas, siguiéndole muy de cerca el creciente sector la intermediación financiera, básico para el desarrollo del primero.

Por otro lado el sector del petróleo y de gas es el destino de una importante proporción de inversión, ya que va a jugar un papel muy importante respecto a las posiciones internacionales de las empresas españolas en el suministro de la materia prima. Respecto a los países donde va destinada nuestra inversión en el exterior, los principales destinos son Brasil, con un 32% del total de la inversión, y Argentina, con un 31% del total de la inversión. Es cierto que estos dos países han servido como consolidación de las inversiones hechas en la zona, debido por un lado al dinamismo económico que suscitan, y por otro las densidades demográficas que sustentan, así como su posición geográfica eminentemente estratégica para el desarrollo de los distintos mercados y sectores.

Riesgo en algunos países emergentes

En el riesgo país se tiene principalmente en cuenta la situación macroeconómica del país objeto de la inversión, aunque también ha de considerarse el denominado *riesgo político* en referencia a la estabilidad del sistema político y de la viabilidad de sus dirigentes. Por otro lado, también hemos de enfrentarnos al denominado *riesgo soberano* que pueda presentar el país, entendiéndolo como la posibilidad de incumplimiento de las distintas obligaciones financieras producidas por la deuda externa. El *riesgo regulatorio* cada vez se encuentra más vinculado al riesgo país, puesto que uno depende de la estabilidad política y el otro del incumplimiento del estado de derecho. Como lo hemos sufrido, el *riesgo país y regulatorio* ha tomado una posición de preponderancia a la vista de las circunstancias acaecidas, entre otros países, en Bolivia y en la propia Venezuela y Argentina con la nacionalización de sus fondos de pensiones, circunstancias que influirán profundamente a la hora de la elección del país donde realizar la inversión.

Los factores que influyen en el *riesgo país y regulatorio*, que es el que realmente tiene peso específico a la hora de instrumentar operaciones de inversión en Iberoamérica, se han visto potenciados negativamente con la tendencia política (institucional) que se está tomando en países de la zona, contando estos países con una gran importancia dentro del desarrollo y evolución de los mercados en la región. Respecto al factor *Estabilidad Política*, se debe establecer que la situación actual adolece de un orden predecible, cuestión de suma importancia a la hora de tomar decisiones de inversión que van acompañadas de una serie de sinergias que las empresas van a intentar maximizar en su beneficio corporativo. Este factor se compone a su vez de cuatro factores entrelazados, que han de estudiarse minuciosamente, y que son: la democracia (grado de calado social), la estabilidad financiera, la seguridad en el país, y un marco legal favorable y bien explicitado (no cambiante al son del partido político en el poder).

En el caso de América Latina hay que reconocer que las denominadas barreras lingüísticas, culturales o sociales son menores que para otras regiones, pero las denominadas *variables técnicas* –estabilidad económica y política del país destino de las inversiones y riesgo regulatorio, es decir, modificación unilateral de los contratos o de la regulación de su actividad, factores todos ellos que inciden en lo que se denomina *riesgo país*– por contra se han visto especialmente deterioradas en el último año, rompiendo así una tendencia que había hecho especialmente atractiva esta zona del mundo como destino de la inversión española.

El riesgo regulatorio en América Latina viene, ante todo, de la mano de la inseguridad jurídica que expone a las empresas a cambios inesperados en las leyes, falta de transparencia de los procesos, los vacíos jurídicos

de la legislación... y por otro lado de la debilidad de ciertas instituciones. En cualquier caso es ineludible ligar los acontecimientos comentados en el epígrafe anterior al deterioro del *riesgo país* de estos países. Así, según el índice EMBI, que mide el diferencial de intereses de la deuda pública soberana de los países emergentes, se observa cómo América Latina está pagando ahora más de 700 puntos básicos, lo que supone un aumento significativo respecto a la situación anterior. En este sentido, el 62% de la prima de *riesgo actual* se ha producido en el 2008, destacando la gravedad de la situación de Venezuela y Argentina.

Así pues, aunque España tiene grandes intereses en Iberoamérica, materializados en inversión empresarial directa, que se ha localizado por el potencial de crecimiento de estos mercados y por su afinidad cultural, a partir de ahora parte de los mismos necesariamente han debido verse replanteados. La causa no es otra que el excesivo riesgo regulatorio e incoherencia en algunos casos de las políticas económicas que se están aplicando actualmente en países como Argentina, Bolivia, Venezuela, tal y como se ha constatado en la expropiación de Repsol YPF en Argentina y Red Eléctrica en Iberdrola en Bolivia. La apuesta española era adecuada, lo que no está siendo adecuado es el acoso a que se están viendo sometidas las empresas españolas, cuya principal defensa debe ser desinvertir en los casos en que las condiciones de juego y libre empresa no sean razonables.

Composición del grupo de trabajo

- Coordinador:* **D. FELIPE SAHAGÚN**
Profesor titular de RRll en la Universidad Complutense de Madrid.
Periodista.
- Vocal y Secretario:* **D. FRANCISCO JOSÉ BERENGUER HERNÁNDEZ**
Teniente coronel del Cuerpo General del Ejército del Aire.
Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Vocales:* **D. JAVIER RUPÉREZ**
Embajador de España.
- D. RAFAEL CALDUCH CERVERA**
Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid.
- D. XULIO RÍOS**
Director del Observatorio de la Política China.
- D. JUAN E. IRANZO**
Catedrático de Economía Aplicada de la UNED.
Vicepresidente del Instituto de Estudios Económicos.