

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS  
DE LA DEFENSA NACIONAL



ANIVERSARIO 1964-2014

# Panorama Estratégico 2014

Instituto  
Español  
de Estudios  
Estratégicos

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



MINISTERIO DE DEFENSA

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS  
DE LA DEFENSA NACIONAL



ANIVERSARIO 1964-2014

# Panorama Estratégico

2014

Instituto  
Español  
de Estudios  
Estratégicos

Febrero 2014

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



MINISTERIO DE DEFENSA

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

Edita:



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

© Autor y editor, 2014

NIPO: 083-14-022-5 (edición papel)  
ISBN: 978-84-9781-919-0 (edición papel)



NIPO: 083-14-021-X (edición libro-e)  
ISBN: 978-84-9781-920-6 (edición libro-e)

Depósito Legal: M-2156-2014  
Fecha de edición: febrero 2014  
Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

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

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

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



# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	9
Otras lecciones de la Gran Guerra.....	13
Un siglo después.....	15
Panorama estratégico 2014.....	22
Amenazas y riesgos.....	30
<b>Capítulo primero</b>	
<b>Perspectiva estratégica del mundo actual: dinámicas internas, dinámicas externas</b> .....	39
<b>Introducción</b> .....	41
El predominio de la política interior.....	41
El regreso de la diplomacia.....	44
Ralentización de la Gran Convergencia.....	47
El retorno de Rusia.....	49
La renovación interna de China.....	51
Estados Unidos, un líder reticente en el centro global.....	54
Europa, estable pero fragmentada.....	56
La tríada y la gestión global.....	60
Europa-Estados Unidos: reinventando el Atlántico.....	61
Europa-China.....	64
China-Estados Unidos.....	66
Plurilateralismo.....	67
<b>Capítulo segundo</b>	
<b>Hacia un nuevo orden en Oriente Próximo</b> .....	69
<b>Introducción</b> .....	71
<b>Tendencias de cambio regionales</b> .....	72
Fuerza de la opinión pública.....	72
Debilitamiento de las instituciones estatales.....	74
<b>Dinámicas regionales</b> .....	76
Religión y modelo de Estado.....	77
Ascenso de las monarquías del golfo Pérsico.....	94
Los cambios en el equilibrio de poder y en la geopolítica global.....	100
<b>Conclusiones y reflexiones finales</b> .....	107

### Capítulo tercero

<b>África: luces y sombras de un continente emergente.....</b>	<b>111</b>
Introducción.....	113
Las luces.....	113
... y las sombras.....	115
África en la escena internacional .....	117
El brillo del modelo asiático.....	118
... frente a un modelo europeo que pierde lustre.....	119
España y África.....	121
El principio de soluciones africanas a problemas africanos y sus limitaciones: el regreso del gendarme francés.....	123
... mientras África sigue esperando más de Obama.....	125
Repunte de la conflictividad, principales focos .....	126
El Sahel .....	127
Norte de Nigeria y Camerún .....	130
Golfo de Guinea .....	131
Grandes Lagos.....	132
República Centroafricana .....	133
Los Sudanes.....	134
Somalia .....	136
Conclusión: dos versiones contrapuestas de África pugnan por imponerse	137

### Capítulo cuarto

<b>América Latina 2013: mirando a la izquierda y al Pacífico.....</b>	<b>141</b>
La desaceleración: más exigencias, menos medios.....	143
El escenario global .....	143
El impacto en América Latina y el Caribe .....	144
Mirando a la izquierda .....	146
La salud de la democracia .....	146
Las protestas «de la democracia y el crecimiento».....	148
Las citas electorales .....	149
La paz en Colombia .....	158
Siempre Cuba .....	160
¿Integración o concertación?.....	161
MERCOSUR .....	163
ALBA .....	163
La Alianza del Pacífico (AdP) .....	164
UNASUR .....	165
CELAC .....	166
SICA .....	167
América latina en el escenario global.....	167
Relaciones con Estados Unidos.....	168
De la ALCUE a la CELAC-Unión Europea.....	169
La Comunidad Iberoamericana .....	172
China y el Pacífico .....	176
Conclusiones .....	177
Y España.....	179

### Capítulo quinto

<b>Entorno económico y riesgos asociados a la globalización fiscal...</b>	<b>181</b>
Entorno financiero-fiscal .....	184
Algunas notas sobre el contexto financiero internacional .....	184
Perspectivas .....	187
Hacia la globalización fiscal .....	188

	<u>Página</u>
Algunas consecuencias derivadas del cambio de modelo productivo global .....	188
¿Crisis en la imposición sobre el beneficio de las multinacionales?.....	190
Algunos elementos que contribuyen a la erosión de las bases fiscales.	193
¿Qué se está haciendo desde las administraciones tributarias?.....	195
Paraísos fiscales e intercambio de información: evolución y situación actual .....	195
La erradicación de la evasión y del fraude fiscal en la Unión Europea...	196
Algunas acciones en particular.....	198
Competencia fiscal internacional: algunos ejemplos de especialización .....	199
Irlanda.....	199
Países Bajos .....	200
Bélgica.....	201
Luxemburgo .....	201
Suiza .....	202
Economías emergentes: Panamá .....	202
Algunas consideraciones sobre el régimen fiscal de Gibraltar .....	203
<b>Composición del grupo de trabajo .....</b>	<b>207</b>

## Introducción

Felipe Sahagún

Analizar los cambios internacionales del último año y apuntar las tendencias inmediatas, objetivo principal de PANORAMA ESTRATÉGICO desde su primera edición en 1996, puede parecer tarea fácil si se compara con el estudio de las grandes convulsiones del último siglo, como la Primera Guerra Mundial, de la que en este 2014 se cumple el primer centenario. Esta fecha, los 75 años del comienzo de la Segunda Guerra Mundial y los 25 años de la caída del muro de Berlín hacen de 2014 una oportunidad histórica para recordar lo mejor y lo peor del continente europeo, especialmente el milagro del proceso de construcción supranacional en el último medio siglo y las profundas divisiones que todavía existen para coronar ese proceso y superar definitivamente los fantasmas del pasado.

A primera vista, es difícil encontrar algún paralelismo entre lo sucedido en los meses previos al asesinato del archiduque Fernando en Sarajevo el 28 de junio de 1914 y los hechos más destacados de 2013: el principio del fin de la crisis del euro, la guerra en Siria, el golpe en Egipto, el cambio de liderazgo y las nuevas reformas en China, los preocupantes bandazos del nuevo dirigente de Corea del Norte, las disputas territoriales en el mar de China Meridional, la dimisión de un papa, el tifón de Filipinas, la muerte de Hugo Chávez, la reelección de Merkel y de Netanyahu, la caída de Berlusconi, la recuperación de los mercados, viejos y nuevos conflictos armados en un África que dijo adiós a Mandela, la intervención francesa en Mali y la República Centroafricana con escasa ayuda internacional, el resurgimiento de la galaxia Al Qaeda en África y Oriente Medio,

la continuación de movilizaciones ciudadanas contra sus Gobiernos desde Turquía a Brasil, pasando por Ucrania, o el conflicto entre libertad y seguridad —privacidad o protección de la comunidad— provocado por la filtración de documentos de la Agencia Nacional de Seguridad estadounidense (NSA, en sus siglas en inglés).

Aunque la comisión presidencial de Obama aconsejó reformas en el sistema de espionaje y un tribunal federal consideró «posiblemente inconstitucional» la grabación indiscriminada y sin autorización judicial de millones de llamadas telefónicas de estadounidenses, el Departamento de Justicia optó por recurrir cualquier fallo en contra y los responsables de la seguridad cerraron filas en defensa del sistema.

Tras muchos de estos acontecimientos puntuales se divisan movimientos en fallas tectónicas o alianzas que parecían inmutables: entre el Vaticano y los conservadores tras la elección del papa Francisco, entre Ryad y Washington tras el pacto de los Estados Unidos con Irán, en la geopolítica energética por el aumento de la producción de fuentes alternativas a las de la OPEP y Rusia, entre los Estados Unidos y sus principales aliados por el uso abusivo de su sistema de espionaje y de seguridad.

Tras las medidas de gracia y los nuevos atentados en Volgogrado en diciembre, el presidente ruso, Vladimir Putin, concentrado en salvar los Juegos Olímpicos de Sochi, reconoció en su mensaje de fin de año que el país «no puede seguir por esta senda», en referencia a la fuga masiva de capitales y al refugio de las fortunas más importantes del país en paraísos fiscales para no pagar impuestos.

Las imágenes de caos en Irak, Siria, Líbano y otras partes del mundo árabe en el umbral entre 2013 y 2014 parecían anunciar el final de mapa regional diseñado en Sykes-Picot tras la Primera Guerra Mundial para Oriente Medio y una carrera acelerada por ocupar los vacíos de poder generados por la sacudida árabe y las nuevas prioridades estratégicas de los Estados Unidos en Asia-Pacífico. Si nos atenemos a la versión más antigua conocida sobre amigos y enemigos (el Arthashastra de Chanakya o Kautalya), con tantos enemigos comunes en Siria, Irak, Líbano, Afganistán o Yemen lo más sorprendente de la aproximación entre los Estados Unidos e Irán en 2013 es que hayan tardado tanto y no vayan todavía más lejos en su reconciliación.

No hay medio ni dirigente con influencia, sin embargo, que no encuentre en los sucesos que desembocaron en la primera guerra total de la humanidad hace cien años similitudes, diferencias, luces y sombras dignas de tenerse en cuenta en el mundo de hoy. ¿Se está comprendiendo y respondiendo mejor que entonces al terrorismo y al nacionalismo? ¿Está Europa preparada para rupturas de algunos de sus Estados más antiguos, como, potencialmente, se asume en un referéndum como el de Escocia o el que pretenden los independentistas catalanes en España? ¿Están

atendiéndose de forma más responsable y eficaz para la seguridad y la estabilidad internacional las demandas crecientes de los ciudadanos de un liderazgo más democrático y transparente que el que todavía sufre una parte significativa de los habitantes del planeta?

¿Se está gestionando mejor, acaso, la sensación dominante en las nuevas generaciones de que los tiempos de bonanza económica apenas les compensan y son, en cambio, las principales víctimas cuando llegan la crisis y la austeridad? ¿Cómo sorprenderse de que muchos de ellos vean en la revolución tecnológica y en los nuevos medios de comunicación herramientas para desahogar su frustración contra quienes gobiernan, independientemente del régimen político?

«Por encima de todo, en 1914 se había impuesto la opinión de que la explosión de nuevas tecnologías y una distribución muy desigual de la riqueza estaban transformando el viejo orden de un modo incontrollable o imprevisible», escribía John Lichfield en *The Independent* el 22 de diciembre<sup>1</sup>. ¿Suena familiar?

«Sin entrar en pormenores del Tratado de Versalles de 1919, es ampliamente aceptado que las condiciones impuestas al vencido pueblo alemán fueron un error de consecuencias trágicas», escribía Araceli Mangas, catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales el 6 de enero. «Pero no menos determinantes fueron el nacionalismo nazi y fascista, el totalitarismo comunista y [...] la falta de representación de la Sociedad de Naciones»<sup>2</sup>.

En su último informe semanal de 2013, el equipo dirigido por Darío Valcárcel en *Política Exterior* calificaba de «inquietantes» los paralelismos entre las dos épocas. «Hoy, como entonces, las comunicaciones, el transporte, el comercio, la industria y la tecnología vivían/viven una edad de oro y, sin embargo, nada de ello impidió el estallido de la mayor guerra que había visto el mundo», escriben. «En 1914 las potencias hablaban de preservar su "honor". Hoy, de su credibilidad y prestigio». Y añaden: «Todo ello debería servir de advertencia sobre la enorme vulnerabilidad del mundo ante los errores humanos, las catástrofes repentinas o simples accidentes. Pero, además, la conmemoración del centenario de la IGM [Primera Guerra Mundial] supone un asunto político delicado para la Unión Europea. Alemania, que no tiene planteado realizar grandes ceremonias públicas en 2014, ha propuesto convocar actos de recuerdo

<sup>1</sup> <http://www.independent.co.uk/news/world/world-history/the-gathering-storm-a-look-back-on-middleclass-europes-last-carefree-christmas-before-the-onset-of-world-war-one-9020184.html>.

<sup>2</sup> MANGAS, Araceli: «Europa, 1914-2014», en *El Mundo*, 6 de enero de 2014, p. 19. <http://mun.do/JXHh3R>.

conjuntos con sus socios europeos. Ese objetivo parece inviable. Las conmemoraciones van a ser estrictamente nacionales»<sup>3</sup>.

«Las causas inmediatas del conflicto no deben confundirse con tensiones más profundas y arraigadas en las relaciones internacionales o en los asuntos internos de las naciones que condujeron a la guerra», explicaba el *Financial Times* en su editorial del 1 de enero<sup>4</sup>. «Muchas semillas de la Primera Guerra Mundial se sembraron mucho antes de las matanzas en Sarajevo y, aunque tales actos de terrorismo son muy difíciles de evitar, tanto hoy como a comienzos del siglo XX, es esencial dar respuesta a las tensiones militares, políticas y económicas globales, y es responsabilidad de los gobernantes hacerlo de acuerdo con las normas internacionales aceptadas para asegurar una competencia ordenada entre Estados y pueblos»<sup>5</sup>. «Otra lección», añadía la publicación, «es que las fricciones entre nacionalismos rivales, atizados por el orgullo, la ambición, la ignorancia y litigios históricos bien removidos, pueden generar guerras hoy igual que en 1914. Los riesgos son especialmente graves si el sistema internacional está en proceso de revisión por el surgimiento de nuevas grandes potencias y el declive relativo de las viejas. Hace cien años era Alemania la que buscaba su lugar bajo el sol a expensas del imperio británico. Hoy son, cada vez con más insistencia, China y los Estados Unidos».

«Una tercera lección es la estupidez de ir a la guerra con el convencimiento de que será corta, barata y de consecuencias controlables. Tan equivocados han estado los políticos y generales que así lo creyeron en 1914, fiándose de las guerras limitadas para la unificación de Alemania e Italia, como Washington y Londres cuando invadieron Irak en 2003». «La lección final», concluye, «es que, si estalla la guerra, cuando termine se construirá una paz segura, algo que no se hizo en la Conferencia de París en 1919-1920»<sup>6</sup> ni se está haciendo tras las principales guerras de hoy.

Es probable que la Administración Obama se haga eco de algunas de estas lecciones en su nueva Estrategia de Seguridad Nacional, que, de acuerdo con la ley Goldwater-Nichols de 1986, debe presentar al Congreso en 2014. Si en la de 2010 apostó por la retirada de Afganistán e Irak y por la adaptación de las cuentas del Pentágono a las prioridades de la reconstrucción nacional, en la nueva, con una economía recuperada de la crisis, se espera que desarrolle una verdadera estrategia integral de prevención de conflictos y de ciberseguridad para hacer frente de forma más eficaz a las nuevas guerras (este año ninguna interestatal) y a crisis

<sup>3</sup> «¿Cómo conmemorar el horror?», en *Informe semanal de Política Exterior*, núm. 872, 30 de diciembre de 2013, p. 1-2.

<sup>4</sup> «Reflections on the Great War», en *Financial Times*, 1 de enero de 2014. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/4b57a5fc-6813-11e3-8ada-00144feabdc0.html?siteedition=intl>.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

como la provocada en 2013 por la publicación de numerosos documentos secretos de la NSA.

### *Otras lecciones de la Gran Guerra*

En 1914, *de la paz a la guerra*, Margaret MacMillan analiza con más detalle las causas del desastre y extrae otras lecciones de interés para la sociedad internacional de hoy. Las minorías dirigentes que condujeron a Europa a la guerra hace un siglo lo hicieron sin saber muy bien adónde conducían a sus países y al mundo. Se dejaron arrastrar por las lecciones aprendidas en crisis y guerras anteriores, por emociones y prejuicios. «Desde la distancia, resulta fácil distinguir los elementos que aumentaban las probabilidades de guerra», señala MacMillan. «La rivalidad por las colonias, la competencia económica, los nacionalismos étnicos que desgarraban los decadentes imperios austrohúngaro y otomano, o una opinión pública nacionalista que ejercía sobre sus líderes unas presiones nuevas a favor de lo que percibían como derechos e intereses de sus naciones»<sup>7</sup>.

¿Cómo pudo Europa ser tan ciega y leer tan mal las nuevas circunstancias? ¿Por qué fallaron tan estrepitosamente los planes militares, la carrera armamentista y comercial, el imperialismo incontrolado y los sistemas de alianzas que, supuestamente, debían garantizarles disuasión y mayor seguridad? No comprendieron las fuerzas destructivas del nacionalismo, del anarquismo, del terrorismo y de la revolución. Ignoraron los peligros que encerraban las ambiciones de las potencias emergentes (Alemania y Japón), los temores de los imperios en declive, como Gran Bretaña, los deseos de venganza de Francia y Rusia, y la lucha por la supervivencia del imperio austrohúngaro.

Tampoco entendieron las fuertes presiones internas, viejas y nuevas, a las que estaban sometidos los gobernantes: un creciente movimiento obrero que desafiaba el orden y a la autoridad establecidos, las demandas a favor del voto universal, el deseo de independencia de muchos pueblos sometidos, la lucha de clases y la naturaleza de las nuevas armas —la ametralladora, el submarino y el tanque, sobre todo— producidas por la revolución científica y tecnológica del siglo XIX.

Son ciertamente factores importantes, pero no tienen en cuenta a los individuos (monarcas autoritarios unos, presidentes constitucionales otros) al frente de las principales potencias. «La tragedia de Europa y del mundo, vista desde hoy, estuvo en que ninguno de los actores clave en 1914 fue un líder con la suficiente grandeza e imaginación, ni con el

<sup>7</sup> MACMILLAN, Margaret: *1914, de la paz a la guerra*. Turner Noema, Madrid, 2013, p. 28.

suficiente coraje para oponerse a las presiones que empujaban hacia la guerra», concluye la rectora del St. Anthony's College de Oxford<sup>8</sup>.

Sería peligroso, advierte la historiadora, encogerse de hombros y decir que la Gran Guerra fue inevitable y más teniendo en cuenta que nuestro mundo se asemeja en algunos aspectos, aunque no en todos, al de los años previos a 1914, es decir, al mundo que fue barrido por la guerra, con un balance tan catastrófico: cuatro imperios liquidados, el viejo orden internacional hecho trizas, una Europa débil y empobrecida, dos nuevas potencias emergentes por el este y por el oeste, veinte millones de muertos, epidemias, hambrunas, extremismos de izquierda y de derecha, toneladas de munición enterradas en los campos de batalla y, como colofón, una paz desastrosa que llevaba en sus entrañas la simiente de otra confrontación todavía más destructiva. «El mundo de hoy», advierte MacMillan, «se enfrenta a desafíos similares, de orden revolucionario e ideológico, como el auge de la violencia religiosa o de las protestas sociales; y también a otros que nacen de la tensión entre las naciones que prosperan y las que entran en decadencia, como China y los Estados Unidos»<sup>9</sup>.

¿Quién fue más culpable de la Gran Guerra? ¿Tirpitz, Grey o Moltke? ¿Berchtold o Poincaré? ¿Tal vez debamos echar la culpa a las instituciones y a las ideas, y no a las personas? ¿A Estados mayores demasiado poderosos, a Gobiernos absolutistas, sin control popular o parlamentario alguno, al darwinismo social, al culto a la ofensiva y al nacionalismo irredento? MacMillan no se atreve a ofrecer conclusiones sobre las causas o responsables últimos del conflicto, pero está convencida de que en la Europa de 1914 fue decisiva la ausencia de grandes estadistas como Otto von Bismark en la Alemania de la primera unificación.

Si un siglo después aún no se ha logrado el consenso sobre el origen y sobre las responsabilidades por la catástrofe de 1914-1918, toda cautela es poca a la hora de abordar el análisis de los principales desafíos actuales en plazos tan cortos y con elementos tan limitados como los disponibles cada año para la elaboración de una reflexión estratégica como PANORAMA. La Gran Guerra, como reconoce MacMillan al final de su estudio, nos demuestra la necesidad ineludible de mantenernos siempre alerta sobre los riesgos, de no fiarnos de la seguridad heredada, de cuestionar todos los dogmas y todas las lecciones del pasado, y de extremar los esfuerzos para conocer mejor cada día el sustrato social, político, económico, geográfico, religioso, étnico, informativo e ideológico que puede convertir (en cinco semanas en 1914) un atentado aislado en una guerra generalizada.

2014 se recibió en Europa con cierta euforia como el primer año de la poscrisis. Para muchos, como advierte George Soros, quizás prematura-

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

mente, si Alemania no corrige el rumbo impuesto por Merkel y respaldado por la mayoría de los alemanes en las últimas elecciones, posibilidad, como señala Andrés Ortega en su repaso general en esta edición de los acontecimientos internacionales del último año, poco probable. «Si la insistencia del primer ministro Aristide Briand en las reparaciones facilitaron el ascenso de Hitler, las políticas de Angela Merkel están alimentando movimientos extremistas en el resto de Europa», escribe Soros. «Los actuales acuerdos para la gestión del euro seguirán por mucho tiempo porque Alemania siempre hará el mínimo necesario para preservar la moneda común y porque los mercados y las autoridades europeas sancionarán a quien cuestione esos acuerdos. La fase más difícil de la crisis financiera está superada, las autoridades financieras europeas han reconocido tácitamente que la austeridad es contraproducente y han dejado de imponer nuevas restricciones fiscales. Han dado, así, un respiro a los países más endeudados y, aunque sin perspectivas de un fuerte crecimiento, están ayudando a estabilizar los mercados»<sup>10</sup>.

Lo preocupante, si Soros está en lo cierto, es que «las crisis futuras (como la de 2008-2013, habría que insistir) tendrán un origen político y la Unión Europea se ha vuelto tan introvertida que no puede responder eficazmente a las amenazas externas, procedan de Siria o de Ucrania, salvo que —condición esperanzadora para Soros, peligrosa para otros muchos— Rusia vuelva a convertirse en una amenaza que revierta el proceso de desintegración europea»<sup>11</sup>.

La posición de Soros ha encontrado mucho eco desde la crisis de 2007-2008, pero la mayor parte de los dirigentes europeos comparte todavía una opinión mucho más positiva sobre Alemania y su aportación a Europa. «La Alemania europea ha sido la gran impulsora de la profundización de la integración desde 1980 hasta 2007 y nos da envidiable fortaleza en la globalización», señala Araceli Mangas. «Ya sé que la crisis nos hace ser críticos [...]. Pero sin que los árboles nos impidan ver el bosque. Alemania ha sido una potencia ejemplar. Ni la historia se ha repetido ni ha vuelto donde solía»<sup>12</sup>.

### *Un siglo después*

Si algún medio ha seguido de cerca lo que James Rosenau describió como «turbulencia permanente en la política mundial»<sup>13</sup> desde entonces

<sup>10</sup> SOROS, George: «The world economy's shifting challenges», en *Project Syndicate*, 2 de enero de 2014. <http://xurl.es/joamy>.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> MANGAS, Araceli: *Op. cit.* <http://mun.do/JXHh3R>.

<sup>13</sup> ROSENAU, James: *Turbulence in World Politics*. Edit. Harvester Wheatsheaf and Princeton University Press, 1990.

es *Current History*, cuyo primer número vio la luz en diciembre de 1914 con firmas tan prestigiosas como Bernard Shaw, Rudyard Kipling, G. K. Chesterton o H. G. Wells.

De periodicidad mensual, en su primer número de este año encargó a doce prestigiosos académicos que analizaran las principales tendencias del último siglo y cómo podrán influir en los próximos años. «Una lectura imparcial de sus textos permite tener confianza en un futuro brillante, aunque complicado», concluye el actual editor de la publicación, Alan Sorensen<sup>14</sup>. Una síntesis de esos ensayos nos parece la mejor introducción al PANORAMA de 2014.

«Para la mayor parte de la población del planeta, la vida en 1914 era mucho más difícil», reconoce la profesora de Harvard Sheila Jasanoff, especializada en medio ambiente. A partir de la pandemia de 1918-1919, que causó 50 millones de muertos (entre dos y cinco veces más que la guerra, incluyendo bajas civiles y militares), repasa los avances médicos y técnicos, con sus efectos benéficos para la humanidad, y el precio creciente que el crecimiento demográfico, industrial y tecnológico está teniendo para la sostenibilidad del sistema.

Es fácil, pero irresponsable, negar la evidencia (confirmada en el quinto informe global del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático — IPCC— que verá la luz en 2014) de que estamos destruyendo entre 150 y 200 especies diarias (mil veces más rápidamente que en los procesos de extinción natural) y nos acercamos a un planeta, por primera vez en al menos los últimos tres millones de años, sin capa glaciaria ártica y con una atmósfera que contiene 400 partes por millón de dióxido de carbono<sup>15</sup>.

Dejando a un lado los escenarios más catastrofistas, Jasanoff se detiene en las principales respuestas nacionales e internacionales al desafío de la sostenibilidad medioambiental. «Dónde estaremos en un siglo depende en parte de cómo leamos la obligación ética de afrontar el desafío del planeta», advierte. «¿Se verá como un mandato para un liderazgo y una responsabilidad colectivos que trasciendan los intereses locales o cada uno (como ha venido siendo la norma hasta hoy) seguirá tratando de movilizar recursos y actuando por su cuenta?»<sup>16</sup>. Si se impone la segunda opción, el destino no se alejará mucho del que Gabriel García Márquez dio al pueblo de Macondo en *Cien años de soledad*.

<sup>14</sup> SORENSEN, Alan: «History's horrors shouldn't blind us to the continuing spread of liberal ideas and values», en *Current History*, enero de 2014, p. 3.

<sup>15</sup> COLE, Juan: «The sixth mass extinction: why climate scientists' hair is on fire», en *Informed Comment*, 18 de diciembre de 2013. <http://www.juancole.com/2013/12/extinction-climate-scientists.html>.

<sup>16</sup> JASANOFF, Sheila: «Weathering the Climate Crisis», en *Current History*, enero de 2014, p. 15.

Tras un balance positivo de la hegemonía estadounidense en el sistema internacional desde las dos guerras mundiales, Michael Mandelbaum escribe que el liderazgo que los Estados Unidos quieran y puedan ejercer a partir de ahora «determinará en gran medida la prosperidad y la seguridad» del planeta. La principal amenaza, añade, para su liderazgo en el más probable de los tres futuros posibles —«aquél en el que Washington no recibe ayuda significativa para el mantenimiento del orden económico y de seguridad global, pero tampoco desafíos graves y directos»— provendrá del interior y no del exterior. «Vendrá del rechazo y de la desilusión de los estadounidenses con las consecuencias inmediatas de la política exterior expansiva de los Estados Unidos, incluyendo las guerras en Afganistán e Irak. Vendrá también del creciente costo de los dos programas sociales principales del país —la Seguridad Social y Medicare— a medida que se jubilan 78 millones del *baby boom* (estadounidenses nacidos entre 1946 y 1964) y reclaman su parte. Cada uno de esos desafíos internos —no digamos los dos combinados— puede reducir el apoyo ciudadano a los servicios políticos y económicos que los Estados Unidos prestan al resto del mundo. Y hay pruebas de que ya está sucediendo...»<sup>17</sup>.

Los dos futuros menos probables, en opinión del profesor Mandelbaum, son que el resto del mundo se solidarice cada vez más con las directrices y la hegemonía estadounidense en la gobernabilidad del planeta o que China desafíe abiertamente al hegemón e intente consolidarse, como temía Condoleezza Rice en su polémico artículo en *Foreign Affairs* de 2000, como rival global de los Estados Unidos<sup>18</sup>.

De *rara avis*, hace un siglo, que apenas sobrevivía en Occidente, la democratización en el mundo, en palabras de Samuel Huntington, se ha movido por oleadas de progreso y regresión. En un balance retrospectivo, con la mirada larga, es obvio el avance. «Desde 1999, sin embargo, el número de rupturas o regresiones democráticas en el mundo se ha acelerado de forma significativa (sobre todo desde 2006 en África) en una de cada cinco de todas las democracias», señala Larry Diamond a partir de los datos anuales de Freedom House (FH).

A pesar de todo, alrededor del 79% de los Estados cumplen los criterios de FH para estar en el club de las democracias liberales y los intentos de eternizarse en el poder en países cruciales como Turquía (Erdogan), Argentina (C. F. de Kirchner) o Sudáfrica (Jacob Zuma) —los tres pendientes, junto a la India, la Unión Europea y Estados Unidos, de elecciones en 2014 y 2015— o de recuperarlo (los Thaksin en Tailandia) están

<sup>17</sup> MANDELBAUM, Michael: «Can America Keep Its Global Role?», en *Current History*, enero de 2014, p. 7.

<sup>18</sup> RICE, Condoleezza: «Campaign 2000: Promoting the national interest», en *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2000. <http://www.foreignaffairs.com/articles/55630/condoleezza-rice/campaign-2000-promoting-the-national-interest>.

provocando un creciente rechazo y movilizaciones de una sociedad civil cada día más crítica con sus Gobiernos e instituciones, más organizada y mejor informada gracias a la globalización y a la digitalización de la información. Información y descontento que multiplican las protestas en la calle y ahondan el cuestionamiento de la legitimidad de los distintos poderes tanto en las democracias como en las dictaduras.

El futuro de la democracia depende de la resistencia de tres grandes murallas —Rusia, China y Arabia Saudí—, difícilmente sostenibles sin nuevas y más profundas reformas, y de los procesos de cambio en el mundo árabe y en el África subsahariana.

La turbulencia y el cambio generacional —tanto por su origen como, probablemente, por su duración— en los dieciséis Estados árabes de Oriente Medio y el norte de África se han visto seriamente complicados por los excesos de los movimientos islámicos, la reacción militar, la represión y la respuesta terrorista en Egipto, las guerras de Siria e Irak, cada día más interconectadas, la ingobernabilidad de Libia y las tensiones en Túnez. A pesar de ello, el avance económico, el apoderamiento civil, los cambios tecnológicos y la acelerada propagación de la información llevan a Diamond a ver en el estancamiento actual de la oleada democrática una pausa temporal más que un cambio de rumbo.

Los más optimistas confían, a pesar de las sombrías perspectivas, en alguna sorpresa positiva en Oriente Medio por el empeño del secretario de Estado, John Kerry, en impulsar un acuerdo entre israelíes y palestinos, y el escaso margen temporal que le queda a Obama para pasar a la Historia, con mayúsculas, con un acuerdo importante en política exterior. Un pacto definitivo con Irán y el doble reconocimiento entre Israel y la Conferencia Islámica (a la que pertenecen Irán y Turquía) facilitarían avances diplomáticos en Siria y en otros muchos conflictos regionales hoy en erupción.

El profesor de Princeton y Oxford G. John Ikenberry recuerda los desastres geopolíticos y humanos del último siglo —las dos guerras mundiales, el desplome de los viejos imperios, el fascismo, el totalitarismo, los genocidios, las armas nucleares, el terror existencial de la Guerra Fría y los doscientos millones de víctimas de la violencia y de las privaciones—, reconoce el mérito extraordinario del restablecimiento de la gobernanza mundial desde mediados del siglo XX y se pregunta qué nos enseña para los próximos cien años. «La gobernanza global dirigida por los Estados Unidos está transformándose y la base hegemónica de esa gobernanza cada vez es más complicada», explica. «No es que el orden liberal haya fracasado, todo lo contrario. El internacionalismo liberal de marca estadounidense ha tenido tal éxito que ha propiciado la emergencia de países

en desarrollo no occidentales y ha facilitado nuevas y complejas formas de interdependencia económica y militar. El viejo orden está superado»<sup>19</sup>.

Imposible saber cómo será la organización mundial en 2114 ni si tendrá que superar pruebas tan destructivas o más que en el último siglo. De lo que Ikenberry no tiene la menor duda es que, sin un compromiso firme a favor de la apertura —al comercio, a las ideas y a las personas— y de las instituciones y normas multilaterales que todo régimen de gobierno necesita para proteger a los ciudadanos será más difícil mantener la estabilidad y la paz. Afortunadamente, concluye, «lo que hoy está en discusión no son la apertura y la cooperación multilateral, sino el sistema de autoridad. ¿Quién decide? ¿Quién se sienta en la mesa? ¿Cómo resolvemos los conflictos entre la soberanía y la responsabilidad de proteger a la población?»<sup>20</sup>.

Para el director del Center for Rising Powers de Cambridge, Amrita Narlikar, una dificultad para reequilibrar en las grandes organizaciones multilaterales la toma de decisiones es que ninguno de los aspirantes a compartir la mesa del liderazgo «ofrece una alternativa clara». Otra es la brecha que separa a unas potencias emergentes de otras y las profundas divisiones dentro de cada una sobre las prioridades, los principios y los límites que deberían regir el sistema global.

El acuerdo *in extremis* alcanzado en diciembre en Bali en la conferencia ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) tras doce años de fracasos para reducir las barreras comerciales burocráticas, las tarifas a la importación y los subsidios agrícolas es, para Narlikar, una prueba de que, con paciencia y una mediación competente como la del brasileño Robert Acebedo, director general de la organización, se puede avanzar. «El primer paso para construir un orden internacional equilibrado y coherente es reconocer las diferencias entre los emergentes y los poderes establecidos», concluye. «Las instituciones globales necesitan adoptar mecanismos de transparencia que faciliten un reparto compartido de la carga que unos y otros puedan asumir o, al menos, soportar». El primero de los mecanismos que defiende Narlikar es condicionar la reforma progresiva de las instituciones a una responsabilidad creciente de los nuevos poderes en ellas: RpR o reforma por responsabilidad<sup>21</sup>.

El profesor de Yale Bruce Russett —a partir de las investigaciones de Goldstein<sup>22</sup> y Pinker<sup>23</sup> sobre las guerras del último siglo— certifica algo

<sup>19</sup> IKENBERRY, John: «The Quest for Global Governance», en *Current History*, enero de 2014, p. 18.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> NARLIKAR, Amrita: «Making Room for Rising Powers», en *Current History*, enero de 2014, p. 35

<sup>22</sup> GOLDSTEIN, Joshua: *Winning the war on war...* Plume, Penguin Group, London, 2011.

<sup>23</sup> PINKER, Steven: *The Better Angels of our Nature: Why Violence has declined*.

bien sabido: la reducción, con todos los altibajos que se quiera, del número de bajas y de conflictos armados. Volviendo a los tres factores de *La paz perpetua* de Kant (1795) —constituciones representativas, hospitalidad universal y una federación de Estados libres—, atribuye esa disminución de la violencia bélica a la expansión de la democracia política, de la liberalización e interdependencia económica, y de la cooperación global. Si se refuerzan estas tendencias, viene a decir, el riesgo de confrontaciones generalizadas disminuirá. De lo contrario, aumentará.

La experta en terrorismo Marta Crenshaw recuerda que la chispa que encendió la gran hoguera en 1914 fue, precisamente, un atentado terrorista. En la evolución del terrorismo desde entonces, advierte su crecimiento en paralelo al de los actores no estatales, los cambios en su naturaleza, letalidad e impacto mediático, el temor creciente al terrorismo con armas de destrucción masiva y las diversas respuestas de los Estados a dicha amenaza. «El uso de armas químicas contra su propia población en 2013 por el régimen sirio de Asad (hasta ahora impune) podría inspirar imitación o represalia», advierte. «Y la combinación de volatilidad y armas nucleares en Pakistán es potencialmente desestabilizadora»<sup>24</sup>. La respuesta militar siempre es una opción, en ocasiones imprescindible, pero, tras detenerse en los autores, las causas y las circunstancias de los principales atentados del último siglo, Crenshaw considera «imperativo hacer frente a las ideas que inspiran y justifican el terrorismo» y tener en cuenta «las condiciones políticas, sociales y económicas» en las que el terrorismo crece y se propaga.

La referencia de Crenshaw a Pakistán le sirve al profesor Scott Sagan, de Stanford, para advertir que, aunque no se hayan cumplido los pronósticos más pesimistas sobre la proliferación nuclear de John F. Kennedy en 1963 («de 15 a 25 países con armas nucleares a mediados de los setenta») o de Albert Wohlstetter en 1975 sobre «la multitud nuclearizada», la proliferación masiva hasta hoy se ha evitado por decisiones políticas que no deberíamos olvidar. Esas decisiones han sido, principalmente, el no uso de armas nucleares por las grandes potencias desde 1945, la red de acuerdos de control de armas y de sistemas de comprobación de los mismos desde los años sesenta, y la sustitución de la estrategia de la respuesta masiva y del primer golpe por una respuesta flexible, priorizando la capacidad disuasoria. ¿Se parecerá el futuro nuclear al actual y al del último medio siglo?, se pregunta. Dependerá, responde, del control de los procesos de enriquecimiento o reprocesamiento de uranio, de qué actores se hagan con la tecnología nuclear y de la habilidad de las grandes potencias para mantener y reforzar el régimen de no proliferación basado en el Tratado de No Proliferación (TNP) de 1970, renovado

<sup>24</sup> CRENSHAW, Martha: «The Long View of Terrorism», en *Current History*, enero de 2014, p. 42.

ya sin límites de tiempo en 1995, en su veinticinco aniversario. «Si se resuelve pacíficamente el conflicto con Irán mediante un acuerdo negociado que imponga límites estrictos a la capacidad de enriquecimiento de Teherán, se reducirá el riesgo de proliferación en Oriente Medio», señala. «Si Irán se hace con armas nucleares, aumentará considerablemente el peligro de que sus rivales regionales —Arabia Saudí y Egipto— también las adquieran»<sup>25</sup>.

A partir de estas lecciones, el internacionalista francés Dominique Moisi señalaba a finales de 2013 el comportamiento de Vladimir Putin en la crisis de Ucrania y de Xi Jinping en el mar de China como ejemplos preocupantes de dirigentes que no han aprendido las lecciones de la historia. Los dos conflictos siguen abiertos, pero de su evolución y resolución puede depender el equilibrio de Europa y de Asia en los próximos años. «En Ucrania Rusia debe elegir la relación que desea con Europa», añade Moisi. «Si Kiev vuelve al regazo de Moscú, parece seguro que Rusia repetirá de forma casi automática o mecánica el error que cometieron Francia entre 1643 y 1815, y Alemania entre 1870 y 1945, bautizado como “el problema de Europa”». «Con 46 millones de habitantes y un territorio tan extenso como Francia, Ucrania es el fiel de la balanza de Europa. No podemos dividirla, como sucedió tres veces con Polonia a finales del siglo XVIII, integrando la región occidental en Polonia y la oriental en Rusia. Los ucranianos se enfrentan a una *opción entre civilizaciones* —la Unión Europea democrática y la Rusia autocrática— opción con graves implicaciones geopolíticas para el futuro del continente europeo»<sup>26</sup>.

En los espacios marítimos y aéreos del mar de China, Pekín parecía estar perdiendo igualmente a finales de 2013 el sentido de la proporción, actuando con una precipitación y una impaciencia peligrosas para sus propios intereses y los del resto de la sociedad internacional. Nadie discute ya el estatus de potencia regional con intereses globales del antiguo Reino del Medio, pero, como advierte Moisi, «la exhibición de una ambición hegemónica regional tan clara —por no decir brutal— une contra él a naciones tan diversas como Vietnam, Filipinas e Indonesia. Más que nunca, estos países miran hacia los Estados Unidos como la gran potencia de Asia a pesar de sus disputas históricas con Japón y se muestran más tolerantes con las discrepancias permanentes con Tokio que con los efectos disuasorios de Pekín»<sup>27</sup>.

Por primera vez desde la fundación de la República Popular de China, en octubre de 2013 se reunió en Pekín la *Peripheral Diplomacy Work Con-*

<sup>25</sup> SAGAN, Scott: «The Future of the Nuclear Order», en *Current History*, enero de 2014, p. 25

<sup>26</sup> MOISI, Dominique: «Why Putin and Xi must be more like Bismark», en *Real Clear World*, 30 de diciembre de 2013.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

ference, con participación de los siete miembros del comité permanente del Buró Político del Comité Central del Partido Comunista y el presidente Xi Jinping al frente. Lo que ha trascendido, por declaraciones de académicos presentes en el debate, invita al optimismo.

Xi y sus asesores principales parecen tener muy clara la necesidad de evitar una confrontación abierta con los Estados Unidos y de mantener buenas relaciones con los vecinos para consolidarse como gran potencia regional en los próximos 10-15 años. Para ello, el presidente chino insistió en la prioridad de la diplomacia y de relaciones amistosas con los vecinos con el fin de lograr, en el mejor sentido bismarkiano, que se sientan seguros y puedan prosperar de la mano o a la sombra de la nueva China igual o mejor de lo que lo han hecho bajo el paraguas protector de los Estados Unidos<sup>28</sup>.

#### *Panorama estratégico 2014*

Un cuarto de siglo después de la caída del muro de Berlín, las ideologías globales parecen superadas, pero en los dos conflictos citados, analizados ampliamente por Andrés Ortega en su capítulo de este PANORAMA ESTRATÉGICO, se recogen numerosos ejemplos del retorno de los intereses nacionales y de las dinámicas internas como motores de la acción exterior de los Estados, con frecuencia haciendo oídos sordos o cerrando los ojos a los intereses y a las percepciones de los demás.

PANORAMA ESTRATÉGICO es una aportación anual al esfuerzo continuo del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) para conocer mejor el pasado más reciente y para ayudar a anticipar lo mejor posible el futuro inmediato y sus efectos sobre España desde el reducido marco temporal que permiten doce meses a la hora de comprender cambios internacionales tan acelerados y profundos.

Siguiendo las directrices del general Miguel Ángel Ballesteros, director del IEEE, para la edición de 2014 se han seleccionado —de acuerdo con las prioridades del centro, sus líneas de investigación y los intereses principales de la defensa española— cinco temas: las dinámicas internas y externas en la transformación del mundo actual; la ruptura del sistema regional de Oriente Medio; la democratización, integración regional y globalización de América Latina; los viejos y nuevos desafíos del continente africano, y los últimos estertores de la crisis económica y financiera más grave que ha sufrido Occidente en setenta años.

<sup>28</sup> «Diplomacy to focus on neighborhood», en *China Daily Europe*, 2 de enero de 2014. <http://xurl.es/chr0k>. Véase también DELAGE CARRETERO, Fernando: *La República Popular de China y la reconfiguración del orden asiático...*, tesis doctoral defendida en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid en diciembre de 2014.

Para su elaboración, el IEEE tiene el honor de contar este año con las firmas del internacionalista Andrés Ortega Klein, los diplomáticos Juan Pablo de Laiglesia y Antonio Sánchez-Benedito, el coronel y analista del IEEE Mario Laborie, y Manuel J. Díaz Corral, director de la Escuela de Hacienda Pública en el Instituto de Estudios Fiscales de Madrid.

### Estados Unidos-China-Europa

Para el análisis del imaginario triángulo estratégico formado por los Estados Unidos, Europa y China, Ortega subraya la preponderancia que sigue teniendo la geoconomía sobre la geopolítica, la influencia decisiva de las dinámicas internas sobre las exteriores, el fin del modelo intervencionista de los primeros años del siglo, el regreso de la diplomacia y de la ONU para la solución de algunos de los conflictos más arraigados, la ralentización de la convergencia de las economías emergentes, la recuperación de Rusia en su extranjero próximo y en el Oriente Medio, la reticencia de los Estados Unidos a actuar como líder, la brecha entre Europa y los Estados Unidos cuando empiezan a negociar un ambicioso tratado bilateral, un liderazgo más fuerte en China y una Europa que empieza a salir de la crisis. «Esto lleva a plantear un mundo sin un liderazgo claro, aunque en él Estados Unidos sigue siendo la potencia preponderante», concluye. «Hay tres polos esenciales [...], una tríada que aún busca su forma de funcionar, cuestionada además por lo que Parag Khanna llamó el segundo mundo, formado por Estados del resto, que se muestran cada vez más activos».

En el desarrollo de los epígrafes señalados recoge los hechos más importantes del último año en una labor minuciosa de documentación y análisis, donde prácticamente están todos los datos de interés más recientes de la agenda internacional sobre las tensiones en el mundo árabe, los avances y retrocesos de la Unión Europea, las nuevas prioridades de Obama para unos Estados Unidos cada día más cerca de la autosuficiencia energética y los últimos pasos del ascenso militar, económico y diplomático de China tras la renovación de su liderazgo.

- Juntos, China y Estados Unidos representan ya el 32% del PIB mundial y el 48,5% del gasto militar. Se buscan y a la vez tienden a apartarse, pues saben que serán los grandes competidores o rivales.
- China no se sentiría cómoda en un G2 con una superpotencia como Estados Unidos, pero hace tiempo que dejó de ver a la Unión Europea como un socio con el que contrarrestar la hegemonía de Estados Unidos.

- La OTAN ha perdido centralidad, se ha quedado pequeña y ya no es el lugar donde Occidente discute de geopolítica, sino una caja de herramientas para posibles intervenciones.
- El Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, en sus siglas en inglés) es una forma de adaptar las relaciones transatlánticas a las necesidades del siglo XXI para un Occidente que ha de reinventarse. Las primeras sesiones de negociación han puesto de relieve las dificultades, pero también la voluntad de llegar a un acuerdo.

¿Quiénes gestionan el mundo hoy?, se pregunta Ortega. «Políticamente siguió en 2013 desgobernado, aunque no por ello más peligroso», responde. El G20 se dividió, el G8 se ha quedado limitado al no incluir a China y un G2 no interesa a ninguna de las dos potencias que, supuestamente, podrían formarlo. «El mundo se ha hecho en parte más neowestfaliano, multipolar, pero menos multilateral, lo que cabe llamar «plurilateral», concluye Ortega, recurriendo al concepto de «minilateralismo» de Moisés Naim.

#### Oriente Próximo

Si no se avanza en 2014 hacia un acuerdo con Irán y se corta la hemorragia de violencia y de refugiados en Siria, será muy difícil mantener la cada día más frágil estabilidad del Líbano y evitar otra guerra generalizada en Irak y la desestabilización de Jordania.

A partir de la sacudida árabe, difuminada casi desde el primer día en procesos muy desiguales de transformación, en su análisis de Oriente Próximo Mario Laborie divide su informe en tres partes: las tendencias regionales que han dado lugar a los cambios de los últimos tres años, el orden regional naciente, envuelto aún en una gran incertidumbre, y el futuro más probable a corto y medio plazo.

Tras repasar las tendencias regionales a partir de los cuatro potenciales de cambio utilizados en el último *Informe de tendencias globales 2030* —empoderamiento de los individuos, difusión del poder, procesos demográficos y nexo entre agua, comida y energía—, muestra cómo los distintos procesos «han debilitado, sin excepción, a los Estados y han empeorado las condiciones de seguridad». «Como es habitual, la pérdida del monopolio legítimo del uso de la violencia por parte del Estado es aprovechado por otros actores en beneficio de sus intereses particulares y, al mismo tiempo, se rompen los lazos que unían a los distintos grupos sociales a través del Estado y se vuelve a organizaciones políticas preestatales —tribus, clanes o familias— que luchan por el poder y por los recursos económicos».

De acuerdo con Henry Kissinger —«en Oriente Próximo no se puede hacer la guerra sin Siria ni la paz sin Egipto»—, Laborie prevé «una región sumi-

da en la inestabilidad hasta que esos dos países restablezcan el equilibrio político perdido» y se aclare el futuro del programa nuclear iraní.

La guerra de Siria, mucho más que una guerra civil en palabras del secretario general de la ONU recogidas por el autor, sigue arrastrando a toda la región hacia el caos y la Conferencia de Ginebra 2, se celebre o no, no parece que pueda cambiar la cruda realidad de un conflicto dominado por la división sectaria, la decreciente influencia occidental, el reforzamiento de Asad tras aceptar la destrucción de su arsenal químico para evitar la intervención de los Estados Unidos, la fragmentación y radicalización de la oposición, el riesgo de ruptura del país y la dificultad de mantener las fronteras impuestas por las grandes potencias europeas hace casi un siglo.

Con el pacto provisional alcanzado con Irán en noviembre, señala Laborie, «Irán regresa a la comunidad internacional por primera vez desde la caída del sha, el régimen de los ayatolás gana legitimidad y reduce su aislamiento, y sale favorecida la causa del creciente chií en su conjunto». ¿Posibilidades de un acuerdo definitivo? «Aunque tanto Irán como los Estados Unidos tienen interés en mejorar sus relaciones, es muy improbable que todos los prejuicios y enemistades acumulados durante 37 años puedan evaporarse en seis meses».

Reconociendo el papel central del islam en el presente y futuro de la región, ve en el derrocamiento de Mohamed Morsi un cuestionamiento claro del ascenso al poder del islam político de los dos años anteriores y de las profundas divisiones que sigue habiendo en la región sobre el lugar de la religión en la política, en la economía, en la educación y en la vida diaria de los ciudadanos. «Las lecciones que se desprenden del caso egipcio podrían determinar el futuro de los movimientos islamistas», concluye. «Mientras que, en algunos, el derrocamiento de Morsi ha infundido cautela a la hora de impulsar demasiado rápido sus agendas, en otros ha reforzado la radicalización».

### América Latina

Con elecciones presidenciales en siete países (Brasil, Colombia y Uruguay entre ellos), un mundial de fútbol propicio para nuevas protestas sociales, importantes disputas territoriales pendientes de fallos en los tribunales internacionales y un papa argentino que seguirá siendo como un talismán a favor de la igualdad, 2014 no se presentaba aburrido.

El futuro de América Latina, para el embajador Juan Pablo de Laiglesia, debe situarse en una economía global caracterizada, en 2014, por la lenta pero progresiva recuperación de las economías estadounidense, japonesa y del núcleo de Europa; la desaceleración de las economías de

los países emergentes; la caída del precio de las materias primas; y el endurecimiento de la política monetaria estadounidense.

Aunque es previsible que esta coyuntura afecte de forma diferente a cada país, añade, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) identifica cinco grandes retos comunes: contener la inflación, asegurar un crecimiento sostenido, evitar que se dispare el paro, mantener los niveles de renta y reducir la desigualdad. Para el embajador, «de todos esos retos sin duda el mayor [...] es el impacto de la desaceleración en sus sustancialmente ampliadas clases medias, consecuencia de una década de crecimiento, acompañado de importantes reducciones de la pobreza y de la desigualdad».

A partir de los últimos datos del Latinobarómetro y de los resultados electorales en seis países latinoamericanos desde mediados de 2012 hasta finales de 2013, De Laiglesia reconoce «la consolidación de la democracia en América Latina», pero advierte que «la región se enfrenta a una seria crisis de representación que puede traducirse en protestas y movilizaciones» como las del último año en Chile y Brasil por expectativas insatisfechas y la percepción de inequidad en la distribución de los beneficios del desarrollo. «Incluyen e implican la demanda de nuevos canales de participación de la sociedad civil en las decisiones políticas», escribe. «Son al tiempo consecuencia y expresión de la falta de sincronía entre el progreso económico y el político [...], de la creciente distancia entre las clases políticas y los ciudadanos [...]. Movilizaciones, a fin de cuentas, hijas de la democracia y el crecimiento, como ha resumido atinadamente la presidenta de Brasil».

Aunque reconoce las profundas raíces del conflicto armado colombiano, considera las negociaciones abiertas en 2013 entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Gobierno «de lejos el acontecimiento más importante» de la región. Y añade: «Tras un año de conversaciones hay mucho margen para el optimismo».

Anticipa el autor que «Cuba mantendrá en el futuro inmediato su atención centrada en las reformas internas y continuará igualmente su política pragmática, constructiva y de perfil bajo en el exterior».

Sobre la integración regional, constata el estancamiento del proceso en los últimos años por la diversificación, el disenso y la reafirmación nacional, la inexistencia de liderazgos fuertes tras la muerte de Hugo Chávez y la ambigüedad de los objetivos perseguidos. Como principal novedad, destaca la Alianza del Pacífico, que «en sus escasos tres años de vida ha demostrado una gran vitalidad». Atribuye el autor ese éxito a que «ha rescatado el papel central de la economía en los procesos de integración, rompiendo con el foco predominantemente político».

## África

Afrooptimismo, crecimiento generalizado del PIB, de la esperanza de vida y de la renta per cápita, avances y retrocesos democráticos, alta penetración de las telecomunicaciones móviles, más estabilidad, mejor clima político y de seguridad, disminución de conflictos armados, por primera vez más inversión extranjera que ayuda al desarrollo, presente prometedor y enorme potencial. Estas son algunas de las luces de África con las que abre Antonio Sánchez-Benedito Gaspar su informe sobre el continente. Entre las sombras destaca la alta conflictividad y los elevados niveles de pobreza que persisten en muchos países del continente, el aumento del terrorismo, la inseguridad alimentaria, el descontrol migratorio, la vulnerabilidad al cambio climático, las crisis y emergencias humanitarias, la debilidad institucional, dependencia excesiva de los recursos naturales y un crecimiento demográfico muy superior a la capacidad económica para crear empleo.

Para recuperar el tiempo perdido, apuesta por concentrar el diálogo en un número reducido de cuestiones estratégicas, el abandono definitivo del paradigma donante-receptor, una zona de libre comercio en 3-4 años, la defensa activa de la cooperación triangular con la ONU y organismos africanos, y un nuevo instrumento de financiación. África y Europa, añade, seguirán necesitándose por:

- la proximidad geográfica;
- los numerosos intereses, amenazas y retos compartidos;
- la cercanía cultural y lingüística;
- el legado colonial;
- la codependencia energética;
- la corresponsabilidad en la gestión de las migraciones;
- la complementariedad de una Europa envejecida con capital y conocimiento, y un continente con abundante mano de obra poco cualificada y una economía necesitada de inversiones y de tecnología.

Tras un pormenorizado balance de los esfuerzos de España, espoleada por la presión migratoria, para recuperar el tiempo perdido en sus relaciones con África, centradas sobre todo en la seguridad y la cooperación, el autor repasa el mapa de los principales conflictos actuales, las dificultades para responder a ellos con medios exclusiva o fundamentalmente africanos y los resultados provisionales de las últimas intervenciones francesas, aprovechando o tratando de ocupar el vacío que no acaban de llenar los Estados Unidos. «La política africana de Obama no ha estado a la altura de las grandes expectativas generadas en un continente que recibió como propia la victoria y el ascenso a la Casa Blanca del primer afrodescendiente», señala.

Concluye su informe Sánchez-Benedito con una puesta al día de los conflictos del Sahel, el golfo de Guinea, los Grandes Lagos, la República Centroafricana, Sudán del Sur y Somalia, y algunas propuestas para superar los desafíos más graves:

- La diversificación y el fomento de la producción local con mayor valor añadido.
- El fomento del comercio intraafricano, todavía solo un 12% del total del continente.
- El impulso de la integración regional.
- Una revolución agraria, una revolución verde agrícola y ganadera.
- Una distribución más equitativa de la riqueza.
- Más empleo y mejor remunerado.
- Sistemas fiscales para poder mantener servicios básicos mínimos.
- La consolidación de una creciente clase media.

#### Principio del fin de la crisis y la globalización fiscal

La crisis económica y financiera, citada en los últimos años como principal amenaza para la seguridad, por encima incluso de los conflictos regionales más enquistados y el terrorismo, ha pasado a un segundo plano en 2014. En su *Annual forecast 2014*, publicado el 6 de enero, STRATFOR (Global Intelligence) apenas dedicaba al asunto cuatro párrafos, pensando sobre todo en Europa. «Europa podrá sortear otro año de estancamiento o débil crecimiento económico y paro elevado, pero las presiones políticas y sociales en el continente debilitan las reformas estructurales necesarias para gestionar las consecuencias de la crisis a largo plazo», señala<sup>29</sup>.

Tras reconocer la mejoría de la situación en Europa, en su análisis del 1 de enero para *The New York Times* el nobel Paul Krugman se preguntaba si la crisis del euro habrá quedado atrás definitivamente. «No», respondía, «y no se superará hasta que funcione [*cante* sería la traducción exacta del verbo que utiliza, *sing*] la dinámica de la deuda o, quizás, hasta que esa dinámica funcione o cante a dúo con la devaluación interna». No estamos aún en ese punto, añadía, pero «como europesimista tengo que admitir que ahora es posible ver cómo podría funcionar. El coste —económico, humano y político— será elevado y todo el proceso podría venirse abajo, pero la voluntad del BCE para seguir adelante y hacer su trabajo ha dado a Europa un respiro»<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> 2014 *Annual Forecast*. STRATFOR. <http://www.stratfor.com/forecast/annual-forecast-2014>.

<sup>30</sup> «The state of the euro in one graph», en *The New York Times*, 1 de enero de 2014. <http://krugman.blogs.nytimes.com/2014/01/01/the-state-of-the-euro-in-one-graph>.

En su informe económico de este PANORAMA ESTRATÉGICO, Manuel J. Díaz Corral destaca el comienzo de la recuperación en los países occidentales más golpeados por la crisis, empezando por España, y en el resto del mundo; las previsiones a corto y medio plazo; y el cambio del modelo productivo global en el que la crisis se ha gestado. «Si hubiera que destacar una nota predominante en los mercados financieros durante los últimos meses, sin duda han sido las decisiones de política monetaria de los principales bancos centrales, cuyo objetivo principal ha consistido en mantener el carácter expansivo de la política monetaria», escribe. «Las previsiones para 2014 y 2015 coinciden en anticipar un escenario donde la recuperación se irá consolidando gradualmente a medida que la demanda interna se fortalezca».

Deja muy claro, sin embargo, que «la recuperación que se anticipa es aparentemente frágil y está sujeta a riesgos, ya que está condicionada por los elevados niveles de endeudamiento público y privado, por las necesidades de consolidación fiscal y unas condiciones de financiación que resultan considerablemente más estrictas para los hogares y las empresas de aquellos países con mayores dificultades».

A partir de ahí presenta de forma exhaustiva y con abundante apoyo legal y teórico las políticas fiscales de los principales países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el impacto de la crisis en la aportación fiscal de las multinacionales a los Estados, los elementos que están erosionando su tributación y las respuestas de los Gobiernos y de organizaciones como la Unión Europea. Sin decirlo expresamente, pone el dedo en la llaga que está horadando de forma peligrosa uno de los fundamentos del estado de bienestar social.

Concluye su capítulo con un recorrido por el mapa fiscal de Irlanda, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Suiza, Panamá y Gibraltar para, desde un análisis comparado de gran interés, demostrar lo lejos que estamos todavía del compromiso del G20, desde sus primeras cumbres tras la crisis, para acabar con los paraísos fiscales y limpiar la maleza del sistema financiero global que hizo posible la crisis más grave del capitalismo desde 1929.

Tras enumerar las importantes reformas que Gibraltar se ha visto obligada a introducir, Díaz Corral escribe: «La erradicación de la evasión fiscal y del fraude quedará en entredicho mientras subsista el régimen fiscal actual de Gibraltar. Pese a todas las apariencias de su ordenamiento y afanes de sus autoridades por demostrar lo contrario, la realidad de los hechos acredita precisamente que queda todavía un largo trecho por recorrer para homologarse con la situación de los Estados miembros [de la Unión Europea] y, lo que es más grave en opinión de las autoridades

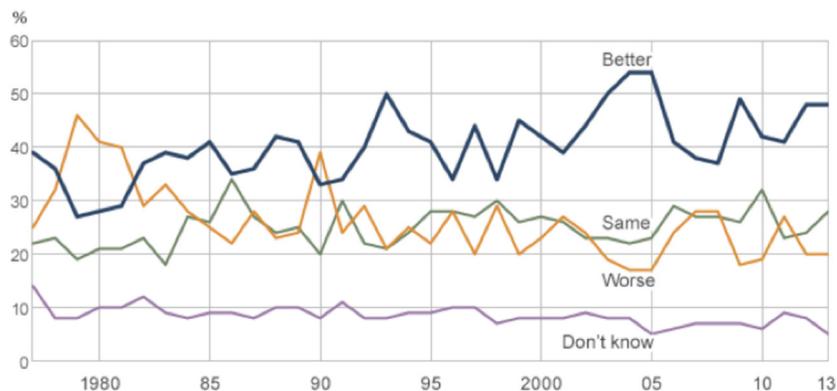
españolas, falta voluntad de las autoridades gibraltareñas para hacerlo por miedo a perder su atractivo, en definitiva, el bienestar económico construido sobre el grave quebranto originado a los demás, que en el caso de España podría suponer pérdidas anuales recaudatorias cercanas a mil millones de euros».

### Amenazas y riesgos

Según el 37° *end of year survey* de WIN/Gallup, para el que entrevistaron a unas 68.000 personas de 65 países a finales de 2013, lo peor de la crisis económica, citada como la amenaza prioritaria por los responsables de la seguridad estadounidense durante los últimos años, parece haber quedado atrás (gráfico 1).

#### Is the world getting better?

Q: Do you think that next year will be better, worse or the same as this year?



Source: WIN/Gallup International

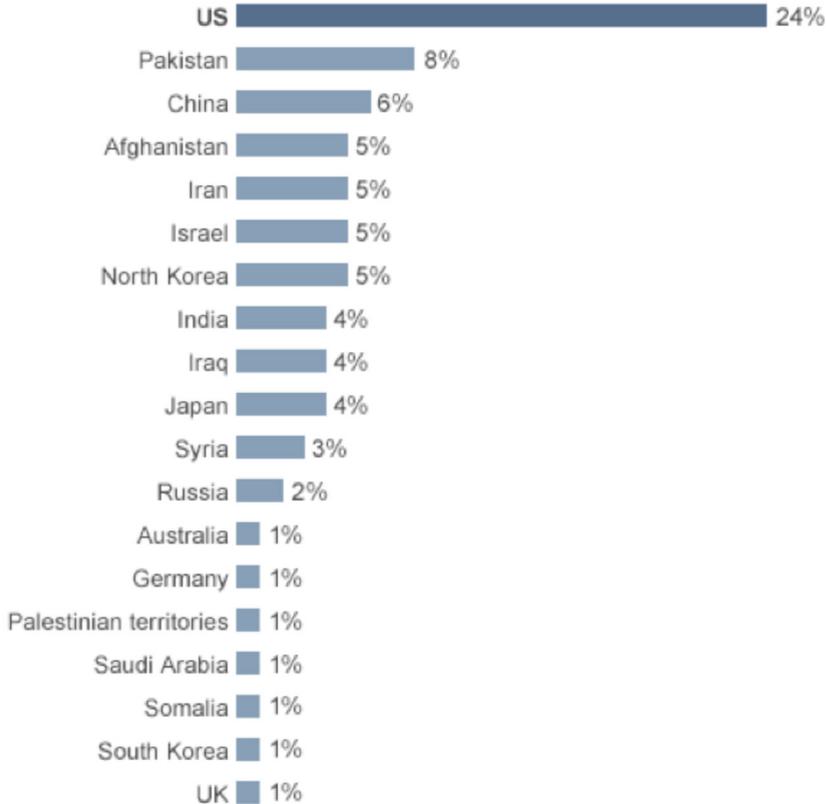
grafico 1 intro.jpg

Casi un 50% se mostró más optimista que un año antes. A muchos les puede sorprender que los Estados Unidos fueran vistos, con diferencia, como la principal amenaza para la paz mundial, seguidos de Pakistán y China (gráfico 2)<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> 37th end of year survey 2013. WIN/Gallup International. [http://www.wingia.com/en/survey/end\\_of\\_year\\_survey](http://www.wingia.com/en/survey/end_of_year_survey).

## Which country is the biggest threat?

Q: Which country do you think is the greatest threat to peace in the world today?



Source: WIN/Gallup International

grafico 2 intro.jpg

«Más malas noticias, pero no sorprendentes, para los Estados Unidos», decía Paul Adams en la BBC. «Es evidente la extendida animosidad contra el entusiasta a veces, otras renuente, policía mundial. Previsible en algunas regiones (Oriente Medio y norte de África), pero no tanto en otras. El 32% de europeos orientales que los ven como amenaza puede estar muy condicionado por Rusia y Ucrania, aunque los porcentajes en Europa Occidental también rozan el 20% (*high teens*)»<sup>32</sup>.

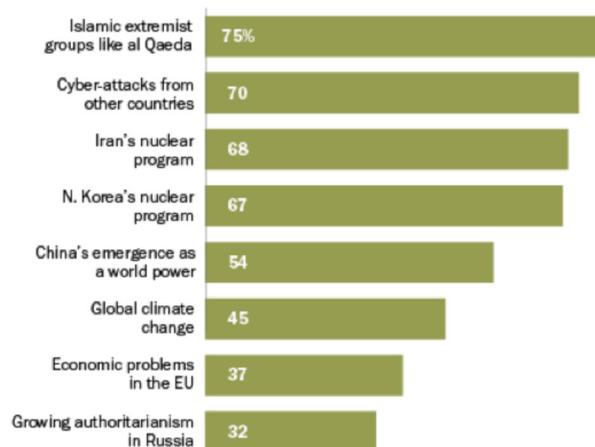
<sup>32</sup> ADAMS, Paul: «The world is getting slowly more cheerful», en *BBCNews*, 30 de diciembre de 2013. <http://www.bbc.co.uk/news/world-25496299>.

Más importante, seguramente, para el futuro inmediato es que la mayor parte de los estadounidenses, según las últimas encuestas de Pew Research sobre la posición de los Estados Unidos en el mundo, desea que sus dirigentes concentren sus esfuerzos dentro de casa, se siente poco preocupada por las dificultades económicas y medioambientales globales a largo plazo, y sigue, trece años después, condicionada por el 11-S y los atentados terroristas posteriores<sup>33</sup>.

Según una encuesta realizada entre el 30 de octubre y el 6 de noviembre —antes, por lo tanto, del acuerdo de principio alcanzado con Irán—, tres de cada cuatro estadounidenses ve en los grupos islámicos como Al Qaeda la principal amenaza para los Estados Unidos, seguidos de ciberataques, los programas nucleares de Irán y de Corea del Norte, el resurgimiento de China como potencia mundial, el cambio climático global, los problemas económicos de la Unión Europea y el creciente autoritarismo de Rusia (gráfico 3).

### Security Threats Top Americans' Global Concerns

*Percent saying each is a major threat to the U.S.*



Source: America's Place in the World 2013

PEW RESEARCH CENTER

grafico 3 intro.jpg

<sup>33</sup> STOKES, Bruce: «Extremists, cyber-attacks top America's security threat list», en *Pew Research Center*, 2 de enero de 2014. <http://xurl.es/a0wdn>.

A finales de 2013 la revista estadounidense *Defense News* preguntó a los principales responsables de la seguridad en la Administración, el Congreso y la industria de defensa por las principales amenazas actuales<sup>34</sup>.

Casi la mitad (45,1%) de los que respondieron señaló la guerra cibernética, por ambiguo que sea el concepto, como la amenaza más grave para los Estados Unidos. Los republicanos eligieron el terrorismo en segundo lugar, mientras que los demócratas señalaron el cambio climático como segunda opción. Irán fue citada como la amenaza principal en Oriente Medio por el 54,8% y en Asia el 47,6% señaló a China (gráfico 4).

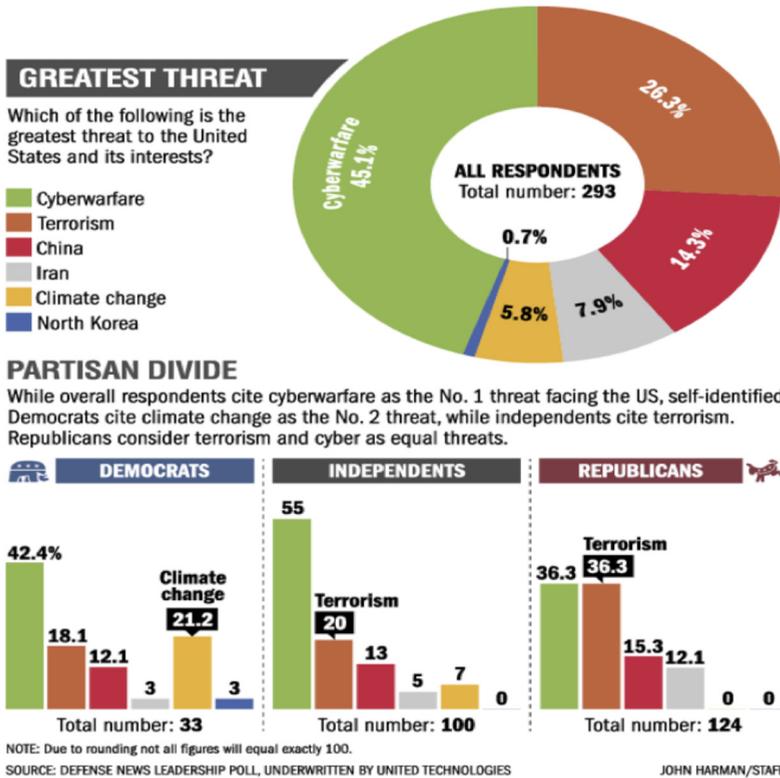


grafico 4 introc.jpg

Mal preguntado por los «cisnes negros» de 2014 (por definición *cisne negro* significa «algo desconocido»), James. J. Carafano, vicepresidente de estudios de política exterior y defensa de la Heritage Foundation, mencionaba a finales de diciembre las negociaciones con Irán, la retirada de Afganistán, el riesgo de comportamientos irracionales de Corea del

<sup>34</sup> FRYER-BIGGS, Zachary. DefenseNews Leadership Poll, 5 de enero de 2014. <http://xurl.es/7j4ai>.

Norte, las reclamaciones territoriales de China, Japón, Corea del Sur y otros vecinos, el rosario de guerras y conflictos en el mundo árabe, y la resurrección de Al Qaeda<sup>35</sup>.

Con escasa fe en la capacidad y, sobre todo, en la voluntad de un Occidente en retirada o en declive relativo tras las guerras y la crisis económica del último decenio, subrayaba los siguientes elementos:

- El riesgo de un Irán con capacidad nuclear y sin sanciones.
- El peligro del retorno con fuerza de los talibanes y de nuevos «halcones derribados» en Afganistán tras la retirada de todas (si no hay acuerdo) o casi todas (si hay acuerdo) las fuerzas extranjeras de la OTAN.
- La posibilidad de una escalada militar o sorpresas peores si no se consigue canalizar diplomáticamente la solución de las disputas de soberanía sobre las islas del mar de China Meridional.
- Nuevas pruebas nucleares, lanzamientos de misiles o provocaciones militares/terroristas del régimen coreano.
- Regionalización de la guerra de Siria, convertida ya en una de las tragedias humanitarias más graves.
- Desestabilización progresiva de Egipto a pesar del referéndum constitucional y las nuevas elecciones presidenciales.
- Peligro creciente de nuevos atentados de Al Qaeda o seguidores solitarios en Europa y en los Estados Unidos como consecuencia de los centenares o miles de musulmanes occidentales fogueados en la yihad violenta de Siria e Irak, país en el que no habían muerto tantos civiles desde 2008.

Por quinto año consecutivo el Center for Preventive Action del Council on Foreign Relations (CFR) neoyorquino pidió a más de mil expertos en política internacional que jerarquizaran los treinta focos más graves de conflicto, real o potencial, de acuerdo con dos variables: la probabilidad de que estallaran o empeoraran en 2014 y el daño que podrían causar a los intereses estadounidenses. Con los resultados, el equipo del CFR diseñó, como cada año, tres clases o niveles de contingencia para ayudar a los dirigentes estadounidenses a responder mejor no solo a los desafíos inmediatos o urgentes, sino, sobre todo, a los más importantes para la seguridad<sup>36</sup>.

Analizadas las respuestas, Paul B. Stares, responsable del proyecto, destaca cinco prioridades heredadas de 2013 y otras tantas nuevas, todas ellas con impacto y probabilidad altos o moderados (categoría 1). Las heredadas son:

<sup>35</sup> CARAFANO, James J.: «'Black swans' to watch out for in 2014», en *Washington Examiner*, 29 de diciembre de 2013. <http://washingtonexaminer.com/black-swans-to-watch-out-for-in-2014/article/2541310>.

<sup>36</sup> Preventive Priorities Survey 2014. Center for Preventive Action. <http://www.cfr.org/conflict-prevention/preventive-priorities-survey-2013/p29673>.

- La intensificación de la guerra civil en Siria.
- El aumento de la violencia en Afganistán.
- El inconcluso pulso con Irán sobre su programa nuclear.
- El riesgo, cada vez más presente, de nuevos ataques terroristas tan destructivos o más que el 11-S.
- El peligro de graves ciberataques contra infraestructuras básicas.

Como nuevos desafíos o amenazas que, aunque vengan de muy atrás, no se incluyeron el año anterior, destaca las siguientes:

- El deterioro de la situación en Yemen, en gran parte por la actividad creciente de Al Qaeda en el país.
- La extensión de la guerra de Siria a Jordania.
- Nuevas provocaciones de Corea del Norte.
- Una guerra generalizada en Irak entre suníes y chiíes.
- El aumento de la violencia y de la inestabilidad en Pakistán.

En la categoría 2, con un impacto y probabilidad moderados, incluye:

- El deterioro de la situación en Egipto por la violencia interna, especialmente en la península del Sinaí.
- El aumento de la violencia sectaria y política en Líbano como efecto colateral de la guerra en Siria.
- Continuación del conflicto en Somalia e intensificación de ataques terroristas de Al Shabaab.
- Más inestabilidad política y militar en Libia.
- Empeoramiento de la violencia vinculada al narcotráfico en México.
- Una grave confrontación entre India y Pakistán a causa de nuevos atentados terroristas o enfrentamientos en Cachemira.

En la misma categoría, pero, de producirse, con impacto o efectos muy graves, aunque sea poco probable que ocurran, recoge solo dos:

- Una confrontación armada entre China y Japón en el mar de China Oriental por las islas Senkaku/Diaoyu.
- Una confrontación armada entre China y uno o más de los vecinos que se disputan la soberanía sobre los espacios marítimos y aéreos del mar de China Meridional.

Con impacto y probabilidad bajos, en la misma categoría 2, señala:

- El aumento de la violencia sectaria y de la inestabilidad política en Nigeria.
- Una escalada de la violencia, con riesgo de «atrocidades masivas» o genocidio en la República Centroafricana a pesar de la intervención internacional.

En la categoría 3, con impacto y probabilidad bajos, se incluyen los restantes: nuevos incidentes fronterizos entre China y la India, Mali, Sudán, el Kurdistán, la República Democrática del Congo, la intensificación de la

violencia sectaria entre budistas y musulmanes rohingyas en el estado birmano de Rakhine, violencia sectaria en Bangladés coincidiendo con las elecciones generales, agudización de la crisis política en Venezuela y reactivación del conflicto de Nagorno-Karabaj.

De todas las contingencias citadas, Tom Wales, director de análisis de Oxford Analytica, ve en un posible acuerdo entre el P5+1 (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania) e Irán la más decisiva o estructural: «De conseguirse, se abriría toda una panoplia de cambios potenciales en el sistema económico y estratégico de Oriente Medio, tan inestable durante muchos años. Son muchos los obstáculos que existen para llegar a esa meta, pero, si se logran superar, se iniciaría el proceso de normalización, aunque lleve todavía años completarlo, entre los Estados Unidos e Irán. Pero mucho antes provocaría un movimiento sísmico estratégico con efectos en la seguridad del Golfo, en los mercados de la energía, en la guerra civil en Siria, en las tensiones del Líbano y en el conflicto árabe-israelí»<sup>37</sup>.

Contingencias menos obvias, pero de gran importancia, serían, en opinión de Wales, las medidas iniciadas en 2013 por el Gobierno chino para reformar la economía nacional dando prioridad al consumo interno frente a las inversiones y las exportaciones. «Si lo logra, China podría hacer frente a un menor crecimiento con una economía más sólida que la actual y consolidarse como la gran economía global», afirma. «De lo contrario, sufrirá una creciente volatilidad en los próximos años».

Aunque casi todos los análisis de prospectiva para 2014 dan por superada la crisis económica y financiera de los últimos cinco años, no se pueden descartar reactivaciones o manifestaciones locales y/o regionales más o menos graves de la misma en los próximos meses. El encarecimiento del dinero por el giro de la política monetaria de la Reserva Federal obligaría a los demás bancos centrales a seguir su ejemplo para reducir la fuga de capital y, particularmente, en los países en desarrollo, causaría serias distorsiones. «Las buenas noticias sobre el crecimiento global previsto para 2014 pueden empujar al alza los tipos de interés y apagar la disposición de los políticos para mantener y acelerar las reformas necesarias», advertía el semanario *The Economist* en su primera edición del año<sup>38</sup>.

El fin escalonado de los rescates, las mejores perspectivas de crecimiento, la caída de la prima de riesgo y el retorno de las inversiones no pueden hacernos olvidar, especialmente en Europa, los elevados índices de paro, sobre todo entre los jóvenes, los niveles inasumibles de la deuda

<sup>37</sup> «'Hinge Events' in 2014». Oxford Analytica. <http://www.oxan.com/analysis/video/default.aspx?cid=1166604>.

<sup>38</sup> «Why optimism may be bad news», en *The Economist*, 4 de enero de 2014, p. 8.

(pública y privada) y el lento ritmo de las reformas (bancaria, fiscal y económica) necesarias para evitar recaídas similares o peores.

El desafío para Europa está en recuperar un crecimiento suficiente (el previsto por la Unión Europea y el FMI no lo es) para reducir sustancialmente el paro y recuperar la confianza perdida de los ciudadanos en las instituciones y en sus dirigentes. No parece posible conseguirlo antes de las elecciones europeas de mayo y de ahí el temor fundado de que salgan fortalecidos los grupos, partidos o movimientos más antieuropeos.

# Perspectiva estratégica del mundo actual: dinámicas internas, dinámicas externas

Andrés Ortega

## Capítulo primero

### Resumen

La política exterior empieza en casa. En buen número de los acontecimientos de 2013 las dinámicas internas han impulsado las externas a la hora de realizar importantes avances diplomáticos, ya sea en lo referente a Siria, Irán, el regreso de Rusia o la reticencia de los Estados Unidos de Obama a liderar de frente. Europa se ha estabilizado, pero sigue sin pesar lo suficiente en la política exterior. Y China se va afianzando. Está surgiendo una tríada formada por Estados Unidos, Europa y China, pero insuficiente para gestionar un mundo en el que pesa el llamado *segundo mundo* y una mayor regionalización. Un mundo en el que predomina lo plurilateral sobre lo estrictamente multilateral y en el que se han multiplicado los actores significativos.

### Palabras clave

Multilateralismo, plurilateral, minilateralismo, diplomacia, regionalismo, Estados Unidos, China, Europa, Unión Europea, Rusia, política exterior, política interior, Putin, Obama, Xi Jinping, Siria, Irán, Mali, TTIP, TPP.

## Abstract

*Foreign policy begins at home. In quite a number of 2013 events the domestic dynamics have driven the foreign ones. Significant diplomatic progress has been achieved, either in relation to Syria, Iran, Russia's back, or the reluctance of U.S. to lead from the front. Europe has stabilized but it remains without enough weight in foreign policy. And China becomes entrenched. A triad has emerged composed by the U.S., Europe and China, but it's not enough to manage a world in which the so called Second World and a greater regionalization become essential. A world in which plurilateral stances predominate over strictly multilateral ones, and many significant players have arisen.*

## Key Words

*Multilateralism, Plurilateralism, Minilateralism, Diplomacy, Regionalism.*

## Introducción

El año 2013 empezó bajo el signo de la intervención armada de Francia en Mali y acabó viéndose dominado por el de la diplomacia en Siria y con Irán. La política mundial en estos meses ha seguido estando tomada por la economía, con una preponderancia de la geoeconomía sobre la geopolítica, fruto de la crisis que se inició en 2007-2008 y de la globalización. Pero, sobre todo, muchos cambios y procesos se han iniciado de la mano de la política nacional de varios de los actores. La política interior ha marcado las políticas exteriores de los principales protagonistas. Es algo tan viejo como la historia política, desde Nabucodonosor. Tip O'Neill, el que fuera presidente de la Cámara de Representantes en Estados Unidos, hizo famosa la afirmación de «all politics is local». También la política exterior. Pero hay épocas en la historia en que predominan las dinámicas internas, y otras en las que son las dinámicas externas. En este caso, dinámicas internas han estado en el origen de gran parte de unas dinámicas externas de extrema importancia. Tenemos así las características de un tiempo marcado por el comienzo del fin de la recesión para el mundo desarrollado.

Junto con esta renovada importancia de la política interior en la política exterior, los principales factores que han dominado la política mundial han sido los siguientes: el fin de un cierto intervencionismo, el regreso de la diplomacia y el resurgir de Naciones Unidas; la ralentización de la convergencia de las economías emergentes; el renovado peso de Rusia; la reticencia de Estados Unidos a actuar como líder en primera línea; las diferencias políticas entre Europa y Estados Unidos cuando empiezan a negociar un ambicioso tratado bilateral; la llegada de un liderazgo más fuerte en China; y una Europa que empieza a salir del agujero, pero solo presente a medias.

Esto lleva a plantear un mundo sin un liderazgo claro, aunque en él Estados Unidos sigue siendo la potencia preponderante. Hay tres polos esenciales —Estados Unidos, China y la Unión Europea—, una tríada que aún busca su forma de funcionar, cuestionada además por lo que Parag Khanna llamó el *segundo mundo*<sup>1</sup>, formado por Estados del resto, que se muestran cada vez más activos.

### *El predominio de la política interior*

Desde tiempos inmemoriales, la política exterior siempre ha empezado en casa. No es una novedad. Pero en la segunda parte del año, algunos elementos encadenados sí han marcado esta tendencia que podría transformarse en profenómeno: cómo los cambios internos, tanto en eco-

<sup>1</sup> KHANNA, P. *El segundo mundo*. Paidós, 2008.

nomías desarrolladas como emergentes, pueden de un modo no lineal afectar a un mundo que cada vez es menos predecible<sup>2</sup>. Aunque en otro análisis de este PANORAMA ESTRATÉGICO se profundiza en lo ocurrido en Oriente Medio, donde hay un cambio mayúsculo en perspectiva, sí cabe decir que en diversas sociedades la política interior es la que ha marcado la política exterior, aunque hayan jugado otras fuerzas externas. Desde luego, en Egipto y el golpe contra el presidente Morsi. O en el cambio de posición de Irán tras la elección del presidente Hasán Rohaní. Por no hablar de China, de Europa o de Estados Unidos, donde las dinámicas internas han sido determinantes.

Incluso ante un movimiento transnacional como la Iglesia católica han prevalecido factores internos en la sorpresiva renuncia del papa Benedicto XVI y su sucesión por el papa Francisco, con una visión mucho más radical de regreso a las fuentes y autenticidad, lo que a su vez puede repercutir en las organizaciones nacionales —sobre todo las conferencias episcopales— de una gran parte del mundo. El nuevo pontífice ha lanzado mensajes muy claros en temas internacionales como su oposición a todo ataque a Siria o su llamada de atención —«una vergüenza», las calificó— ante las tragedias de inmigrantes que intentaban llegar en pateras a la isla italiana de Lampedusa.

Donde más sorprendió la dinámica interna fue en el Reino Unido ante la posible operación militar de Estados Unidos y algunos socios contra el régimen de El Asad en Siria por el uso de armas químicas. El primer ministro británico David Cameron se mostró en agosto dispuesto a apoyar y participar en la operación de castigo que anunció Obama, incluso sin aval del Consejo de Seguridad de la ONU. Pero cuando fue a pedir el apoyo al Parlamento, este —en una combinación de laboristas y algunos diputados conservadores y liberales rebeldes (285 contra 272)— se lo denegaron, sembrando confusión. La razón principal fue la carencia de una resolución del Consejo de Seguridad (que Rusia y China bloqueaban), pero también algunas reticencias hacia la política general de Cameron. Fue la primera vez en esta posguerra fría que el fiel aliado británico le falló a la superpotencia americana, sembrando dudas sobre la capacidad del Reino Unido para preservar una posición de puente entre Europa y Estados Unidos.

Los efectos no acabaron en la pérdida de apoyo a Estados Unidos en estas circunstancias. Pues de la mano de este voto, el presidente Obama se comprometió a buscar a su vez el respaldo del Senado. Pero pronto descubrió que no lo tenía garantizado, no solo por la resistencia de una parte de los republicanos, sino también de un sector de los senadores demócratas en un país cansado de aventuras militares en tierras extra-

<sup>2</sup> ESPAS Report: Empowering Europe's Future: Governance, Power and Options for the EU in a Changing World, 31 de octubre de 2013. Mimeo.

ñas, como Irak y Afganistán. Lo que pudo contribuir a buscar una salida diplomática que llegó con un aparente, solo aparente, desliz del secretario de Estado, John Kerry, cuando se declaró públicamente dispuesto a dejar en suspenso el ataque a Siria si el régimen aceptaba un proceso de destrucción de sus arsenales químicos. Rusia aprovechó esta puerta abierta para lanzar un plan diplomático. Ya unos días antes, el presidente ruso, Vladimir Putin, se había entrometido directamente ante la opinión pública estadounidense a través de un artículo en *The New York Times* en el que, para frenar los ardores de un ataque a Siria, criticó la idea de un «excepcionalismo» de Estados Unidos<sup>3</sup>.

En todo caso, el gesto de Obama de ir al Congreso a recabar permiso para una operación militar de esta índole puede debilitar el margen de manobra del poder presidencial en el futuro, para él y para sus sucesores si siguieran por esta línea. La política doméstica americana va a pesar aún más sobre las posibles acciones militares de Estados Unidos.

Pero los constreñimientos domésticos de Estados Unidos no acaban ahí. El enfrentamiento en el otoño entre los republicanos, que dominan la Cámara de Representantes, y la Casa Blanca y el Senado, controlados por los demócratas, llevó en octubre a un «cierre» parcial del Estado que obligó a Obama a cancelar dos importantes viajes a Asia, socavando la credibilidad de su anunciado «pivote» hacia la zona y, como reconoció el propio presidente, la credibilidad de Estados Unidos en el mundo. En la cumbre de Cooperación Económica Asia-Pacífico, el presidente de China Xi Jinping quedó como el principal referente. Incluso Estados Unidos se vio obligado a aplazar a principios de octubre la segunda ronda de negociación con los europeos para el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, en sus siglas en inglés). Y China criticó el pulso fiscal en Estados Unidos pidiendo que se avanzara hacia un mundo «desamericanizado». China es el mayor inversor extranjero en deuda pública de Estados Unidos, con 1,3 billones de dólares o el 60% del total<sup>4</sup>.

La cuestión de la intervención en Siria, como castigo contra el régimen por el uso de armas químicas, también tuvo unas profundas raíces domésticas en Alemania y Francia. El Gobierno de Angela Merkel, por las resistencias internas y por la fatiga de Afganistán, rechazó desde un principio participar en cualquier operación de castigo, aunque posteriormente apoyara una posición negociadora dura de Estados Unidos. En cuanto a Francia, la intervención a principios del año en Mali le reportó al presidente François Hollande una necesitada recuperación en sus ín-

<sup>3</sup> PUTIN, Vladimir: «A plea for caution by Russia», en *The New York Times*, 11 de septiembre de 2013. [http://www.nytimes.com/2013/09/12/opinion/putin-plea-for-caution-from-russia-on-syria.html?ref=vladimirvputin&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/09/12/opinion/putin-plea-for-caution-from-russia-on-syria.html?ref=vladimirvputin&_r=0).

<sup>4</sup> *New York Times*, 16 de octubre de 2013. [http://www.nytimes.com/2013/10/16/us/politics/china-rails-over-us-fiscal-crisis-seeing-its-own-money-at-risk.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/10/16/us/politics/china-rails-over-us-fiscal-crisis-seeing-its-own-money-at-risk.html?_r=0).

lices de popularidad entre sus conciudadanos. Este pudo ser un factor que contribuyó a poner a Francia al lado de Obama ante la posible acción militar contra el régimen sirio, aunque se resistiera a hacerla pasar por el tamiz parlamentario. Y que pesó sin duda ante la posición de dureza que adoptó en un principio el Gobierno francés en las negociaciones del grupo de los P5+1 con Irán sobre su programa nuclear.

### *El regreso de la diplomacia*

Las intervenciones en Afganistán y en Irak han producido una fatiga no solo en Estados Unidos, sino también en Europa. A lo que se añade una crisis económica y financiera que ha llevado a reducir los medios disponibles para este tipo de acciones. Probablemente, la retirada de Afganistán, que culminará en 2014 y que ha comenzado de forma marcada en 2013, pueda ser un punto de inflexión y el fin de un cierto tipo de intervenciones armadas que empezaron después de los atentados contra Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001, aunque Irak sigue siendo pasto de la violencia sectaria y yihadista, y nada garantiza la estabilidad de Afganistán.

La lucha contra el terrorismo yihadista ha proseguido en muchos lugares. Más que a Gobiernos o grupos, Estados Unidos persigue cada vez más a individuos, especialmente líderes de grupos o células, como hizo en octubre de 2013 en dos operaciones en Libia y en Somalia, ya sea a través de agentes de la CIA o de tropas especiales como los Navy Seals, o por medio de drones dirigidos por información precisa. Con drones también acabó con la vida del jefe de los talibanes en Pakistán, Hakimullah Mehsud. Gracias a la tecnología, aunque se hayan rebajado los requisitos para ir a la guerra, señala el experto Mark Mazzetti, «ahora es más fácil para Estados Unidos llevar a cabo operaciones letales en los confines de la tierra que en cualquier otro momento de su historia»<sup>5</sup>.

Las intervenciones posteriores a Afganistán e Irak, como la de Libia (2011), han sido diferentes. Para empezar, en Libia se buscó y se consiguió el aval del Consejo de Seguridad. Y se trató de una intervención aérea y marítima en nombre de la responsabilidad de proteger (pero con el objetivo no oficialmente declarado de derrocar el régimen de Gadafi) que evitó toda intervención terrestre y ocupación. El principio de la responsabilidad de proteger no se ha vuelto a esgrimir ni siquiera en el flagrante caso de Siria. Pero la de Libia fue una intervención que por insuficiente y limitada —destruyó un Estado endeble, el de Gadafi, sin haber construido otro en su lugar y de ahí el caos subsiguiente— llevó posteriormente a exportar la inestabilidad hacia el sur con los que huyeron con armas tras

<sup>5</sup> «La prioridad es la caza del hombre», *El País*, 8 de octubre de 2013. [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/07/actualidad/1381173059\\_807524.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/07/actualidad/1381173059_807524.html).

haber apoyado a Gadafi, como los tuaregs, hacia Mali y otros países de la zona, y que llevó a Libia hacia el caos y contaminó la zona. De hecho, las armas libias han sido vendidas en muy diversos escenarios, comenzando por Siria y el Sahel.

La intervención francesa en Mali se estudia también en otro análisis de este PANORAMA, por lo que no entraremos en profundidades, pero se ha tratado de una operación también muy diferente, que ha llevado a elecciones y a la presencia de tropas de países europeos y africanos, todo a petición, lo que es legal, del Gobierno maliense y con una envoltura *ex post* del Consejo de Seguridad. Está claro que en ella no ha querido participar Estados Unidos, entendiendo que era un territorio del que tenían que asumir la responsabilidad los europeos. Ni siquiera ha habido por parte de Washington amago alguno de «dirigir desde atrás» (*leading from behind*), como en Libia. Pero tampoco la aportación de los europeos, con gastos de defensa asfixiados por la crisis y la austeridad o, en el caso alemán, con una falta de voluntad de acción, ha sido excesiva. España sí ha aportado medios. Como, por cierto, China. Pero, además, la reticencia europea derivada de que varios Gobiernos europeos veían que en Mali Francia defendía antes intereses nacionales propios que intereses europeos. La solidaridad europea ha brillado por su ausencia, como también en la posterior intervención francesa en la República Centroafricana, para la que Francia pidió ayuda a la Unión Europea.

Siria era otro caso de un intervencionismo limitado. Ni Estados Unidos ni Europa han sabido nunca realmente qué hacer ante un conflicto que tenía todos los ingredientes de una guerra civil. Pero la intervención de Estados Unidos (con Francia y Reino Unido) tras el uso de armas químicas por el régimen iba a ser también limitada, con el mando a distancia que suponen los misiles de crucero. Se trataba de castigar por el uso de armas químicas, no de derrotar al régimen. Ni siquiera de generar un proceso de cambio que hubiera cambiado el equilibrio de fuerzas en la propia Siria. Y todo ello sin el aval del Consejo de Seguridad, dada la amenaza de veto ruso y chino. Rusia defendía sus propios intereses y se había sentido engañada por Occidente en Libia.

Las dudas estadounidenses, como hemos apuntado, dieron paso a un nuevo proceso diplomático. La velocidad con que se alcanzó puede hacer pensar que no tomó por sorpresa a Washington, sino que fue preparado. En todo caso, supuso evitar una intervención, volver a dar un papel protagonista al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con el acuerdo ruso y chino, y a los inspectores internacionales. Y también un respiro para El Asad y la vuelta al tablero de la influencia de Rusia. Pero salvó a Obama de haberse metido en una operación de consecuencias inciertas, e impopular en su propia sociedad y en las europeas.

El otro gran movimiento diplomático, que tiene mucho que ver con Siria, pues es una pieza clave de cara a una salida, ha sido la apertura diplomática de Irán para intentar resolver la cuestión nuclear y, sobre todo, su incorporación al concierto internacional y al regional, el mayor cambio desde el fin de la Segunda Guerra Mundial o incluso antes, cuando las potencias occidentales diseñaron el mapa del Oriente Medio. La reincorporación de Irán al concierto de las naciones no es del gusto de todos, desde luego no de Arabia Saudí (por factores geopolíticos y religiosos de defensa del sunismo frente al chiísmo), que en señal de protesta por este acercamiento (y Siria) decidió no aceptar el asiento temporal en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el que había sido elegida, ni de Israel, que ve en Teherán su enemigo estratégico. Las negociaciones en Ginebra han hecho avanzar las cosas, con un acercamiento primero pergeñado en secreto entre Estados Unidos e Irán y luego ampliado al foro del P5+1 más los iraníes, que ha llevado a un acuerdo provisional por el cual, básicamente, Irán se compromete a no enriquecer uranio más allá del 5% y a abrirse a nuevas inspecciones, a cambio de un levantamiento parcial de sanciones. Irán, sin embargo, no ha renunciado aún a ninguna de sus instalaciones. Pero el compromiso es lograr un acuerdo más definitivo y profundo en seis meses.

Es un regreso a la diplomacia, apoyado no solo por Rohaní, sino por el propio ayatolá Jamenei, bajo la presión interna de una sociedad iraní que reclama apertura y con una economía castigada por las sanciones internacionales. Pero condición esencial para un acuerdo definitivo será que la ONU, la Unión Europea y Estados Unidos levanten sus sanciones. Y si las dos primeras son posibles con acuerdos de Gobiernos, las de Estados Unidos dependen de una mayoría en el Senado estadounidense que requerirá el concurso de una parte de los republicanos. No está asegurado. De nuevo interviene la política interior estadounidense, que tiene siempre en su epicentro la cuestión israelí, pues los intereses de Estados Unidos sobre Irán pueden entrar en conflicto con los que tiene con Israel, especialmente ante el nuevo empeño de Obama en su segundo mandato, y de su secretario de Estado, John Kerry, en reanudar las negociaciones entre israelíes y palestinos con vistas a un acuerdo.

Todo ello ha supuesto una cierta recuperación de Naciones Unidas, cuyo Consejo de Seguridad se daba por paralizado e inútil, y de la Asamblea General como foro para hacer diplomacia, como se demostró en septiembre de 2013 cuando Rohaní utilizó esta plataforma para exponer puntos de vista y establecer contactos con líderes, especialmente los de los países que negocian con Irán, aunque con Obama se limitara a una conversación telefónica. Claro que, si se ha desbloqueado, ha sido por la actitud de Rusia y China.

Poco antes de este giro, un fino analista como Richard Haas, autor de *Foreign Policy Begins at Home* («La política exterior empieza en casa»), po-

día afirmar que «no hay comunidad internacional»<sup>6</sup>. Y, sin embargo, han bastado unos movimientos para que esta comunidad —entendida como el acuerdo de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y algunos más— resurgiera.

Hay que destacar que en el ciclo largo estamos viviendo quizás una época de menor violencia relativa de la historia, como ha argumentado Steven Pinker<sup>7</sup>, y en el ciclo corto los conflictos interestatales han desaparecido en buena medida, aunque se mantienen algunos dentro de los sistemas políticos y sociales, incluido el terrorismo, muy presente en varias partes del mundo en 2013, desde Irak y Líbano a Rusia. En cuanto a la falta de grandes avances legales en el mundo, de grandes nuevos tratados internacionales —el último había sido en 1998, el Estatuto de Roma para la Corte Penal Internacional—, se logró en abril aprobar un Tratado sobre el Comercio de Armas que prohibirá a los Estados transferir armamento convencional a otros países si saben que va a ser utilizado para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, o facilitar su comisión. Pero, en general, cabe decir que hay una huida del derecho, sobre todo en el sentido de que no se está generando nuevo derecho a escala global o internacional que refleje nuevas prioridades y avances en un mundo que está cambiando rápidamente.

### *Ralentización de la Gran Convergencia*

Las tres últimas décadas se han caracterizado por la gran convergencia histórica entre la mayoría de las economías atrasadas y las avanzadas, empezando a poner fin a la gran divergencia que se abrió con la Revolución Industrial. Probablemente sea el cambio más fundamental del mundo vivido en los últimos años. La crisis occidental que se abrió en 2007-2008 aceleró esa convergencia con unos emergentes que siguieron creciendo, recortando distancias. Sin embargo, el último *World Economic Outlook*<sup>8</sup>, presentado a finales de octubre por el FMI, podría indicar una ralentización en ese acercamiento. ¿Habrà marcado 2013 un cambio de tendencia?

El FMI se equivoca a menudo. En su informe de primavera de 2013 presentó ufano su visión de una economía global que avanzaba a «tres velocidades»: los emergentes seguían bien, Europa mejoraba sus perspectivas, pero estaba aún renqueante, y Estados Unidos empezaba a recuperarse. En otoño lo que había cambiado en su visión es que los

<sup>6</sup> <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-broken-tools-of-global-cooperation-by-richard-n--haass>

<sup>7</sup> PINKER, Steven: *The Better Angels of our Nature*. Penguin, Nueva York, 2011. Hay traducción española: *Los ángeles que llevamos dentro*. Paidós Ibérica, Barcelona, 2012.

<sup>8</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02>.

emergentes ya no van tan bien. Y de ahí que Christine Lagarde hable de las «nuevas transiciones». ¿Estamos ante el fin de la Gran Convergencia, como antes de estas perspectivas del Fondo planteaba Dani Rodrik<sup>9</sup>, o ante su ralentización, como lo ve Martin Wolf<sup>10</sup>, en un reequilibrio del crecimiento global? En todo caso, el cambio de tendencia, si se confirmara, tendría consecuencias no solo económicas, sino también geopolíticas, de influencia en el mundo, volviendo a situar a Estados Unidos (si supera sus actuales problemas políticos internos) en el centro del crecimiento mundial, y manteniéndolo en el centro del poder, aunque sea ya un poder más relativizado, y poniendo frente a él únicamente a China, que gana poder entre los emergentes y en el mundo. Pues de los emergentes, China, a pesar de frenarse, sigue en tasas de crecimiento altas, ya no de dos cifras, pero muy superiores a las del resto, lo que puede situar a ese país en una posición muy especial, además de por su tamaño poblacional y económico.

Fue en 2003 cuando Jim O'Neill, economista global de Goldman Sachs, acuñó el acrónimo BRIC para referirse al conjunto heterogéneo de las mayores economías emergentes (Brasil, Rusia, India y China; algunos añaden Sudáfrica, con el acrónimo resultante BRICS). La crisis que empezó en 2007/2008 confirmó la importancia de este grupo de países junto a otros, pues fueron las economías emergentes las que mantuvieron esencialmente la economía mundial creciendo. Pero 2013 puede haber marcado una pérdida de importancia relativa. Aún hay convergencia, pero menos, y puede ir a menos con la revolución tecnológica que está haciendo regresar industrias de los países de salarios más bajos a los desarrollados. En 2013, la economía de Brasil crecerá un 2,5%; Rusia, 1,5%; India, un 3,8%; y China, sí, un 7,3% (y aparentemente controlando su frenada). De los cuatro es China la que, a pesar del bache que está pasando, sigue creciendo por encima de un 5%, pero se acerca a esa zona de peligro (en torno a un 6%) para sus necesidades sociales y políticas. Aunque las perspectivas para 2014 son un poco mejores, quizás 2013 puede marcar un paréntesis o el final de la importancia central de los , a pesar de que siguieran reuniéndose en una quinta cumbre anual, esta vez en Durban (Sudáfrica), en marzo de 2013. En esa ocasión, decidieron poner en pie un Nuevo Banco de Desarrollo y un fondo de contingencia de 100.000 millones de dólares. Aunque está por ver si ambos proyectos se concretan y su plasmación práctica, sí constituyen un desafío a unas instituciones que se perciben como excesivamente occidentales, como el FMI y el Banco Mundial.

<sup>9</sup> Dani Rodrik: «The Past, Present, and the Future of Economic Growth». Global Citizen Foundation, Working Paper 1, junio de 2013.

<sup>10</sup> <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/51cfa916-2f4c-11e3-8cb2-0144feab7de.html#axzz2hCz3VVM1>.

Eso no significa que el mundo no prosiga el proceso de desoccidentalización que ha apuntado el último Índice de Presencia Global del Real Instituto Elcano<sup>11</sup>. Occidente, con sus problemas, estaba perdiendo atractivo frente a sistemas autoritarios como el de China, aunque probablemente la parálisis de estos días en Washington no ayude a proyectar su sistema político como el mejor en una parte del mundo.

En todo caso, los emergentes no se resignan. El G24, que reúne a los principales países en desarrollo, se ha reivindicado en otoño de 2013 como «la fuerza motriz de la economía global» y ha pedido que se le vea reconocido un mayor peso en instituciones como el FMI<sup>12</sup>.

Cabe destacar también la Organización de Cooperación de Shanghái, creada en 1996 con fines de cooperación en el terreno de la seguridad y el económico, y a la que pertenecen China, Rusia, Kazajistán, Tayikistán, Uzbekistán y Kirguistán. Este último país acogió en septiembre de 2013 la cumbre, un foro suplementario a sus participantes, con proyectos de desarrollo comunes antes que como nuevo factor geopolítico real.

### *El retorno de Rusia*

Apuntar que los BRICS, salvo China, pueden perder peso parece contradictorio con el regreso diplomático que ha logrado la Rusia de Putin, en parte con el margen de maniobra que le abrió Estados Unidos en el caso de Siria y las armas químicas y también en el caso de Irán, y en parte con su oposición a la Asociación Oriental de algunos de sus socios exsoviéticos con la Unión Europea, con presiones que surtieron su efecto al apartar a Ucrania y a Armenia de una asociación con la Unión Europea. Rusia es quizás la potencia que defiende más a las claras —imperla el «estilo Putin»— lo que considera que son sus intereses nacionales. Y Putin logró sorprender con una amnistía que puso en libertad, tras diez años de reclusión, al exoligarca Mijail Jodorkovski, así como a dos de las integrantes del grupo Pussy Riot, sin por ello indicar ningún cambio de política interna. Fue más bien una señal de cara a evitar boicots a la inauguración de los Juegos Olímpicos de Invierno en Sochi en febrero de 2014.

A finales de noviembre se celebró en Vilna (Lituania) la tercera cumbre de la Asociación Oriental de la Unión Europea, tras mucho tira y afloja por parte de Moscú para presionar sobre varios países y evitar que entraran en este nuevo marco de cooperación, lo que al final consiguió, al menos en el caso

<sup>11</sup> Índice de Presencia Global. Real Instituto Elcano, 2013. <http://www.iepg.es/documentos.php>. ILLIANA, Olivie: La desoccidentalización del mundo. Real Instituto Elcano, 2013. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/especiales/indiceelcanopresenciaglobal/olivie-desoccidentalizacion-del-mundo-iepg-2012](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/indiceelcanopresenciaglobal/olivie-desoccidentalizacion-del-mundo-iepg-2012).

<sup>12</sup> [http://www.g24.org/Communiqués/G-24\\_Communications\\_October2013.html](http://www.g24.org/Communiqués/G-24_Communications_October2013.html).

crucial de Ucrania y en el de Armenia. Las presiones fueron abiertas, en términos declarativos, sobre todos los participantes en este marco como Ucrania, Moldavia, Georgia y Armenia, y otras soterradas. Incluso, a través de controles estrictos sobre la importación de productos lácteos en el caso de Lituania, país báltico que ejercía la presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea. Solo se libraron Azerbaiyán, poco llevado a participar en este marco dados sus intereses económicos como potencia petrolera, y Bielorrusia, cuyo presidente, Aleksandr Lukashenko, no deseaban los europeos que participara en la cumbre, dada su falta de credenciales democráticas. Estas presiones públicas y privadas llevaron al presidente ucraniano, Víktor Yanukóvich, a renunciar a la oferta europea de un acuerdo de asociación que incluía un acuerdo de libre comercio profundo y completo (DCFTA, *deep and comprehensive free trade agreement*). En el fondo, la negativa a poner en libertad a la antigua primera ministra Yulia Timoshenko, dentro de los pasos que la Unión Europea pedía en materia de democratización —una asociación no se basa únicamente en intereses económicos y comerciales, sino también en «valores compartidos»—, fue una excusa. Solo Georgia y Moldavia rubricaron (paso previo a la firma) el acuerdo.

Moscú plantea una alternativa: una unión aduanera dentro de una Unión Aduanera Euroasiática con ella, para lo que convocó una reunión en fechas previas en Minsk. Bielorrusia y Kazajistán habían anunciado su intención de participar en esta Unión, en la que Ucrania se limitaría a ser observadora. El problema es que la Unión Europea, por motivos legales y técnicos (pero a nadie se le esconden los políticos) considera incompatible la participación en la Asociación y en esa Unión Aduanera, lo que obliga a los países a optar por una u otra. Esa política puede ser un problema. Con el añadido de que la Unión Europea, que sufre de una fatiga de ampliación y no mira con desdén el establecimiento de una zona de amortiguación (*buffer zone*) frente a Rusia, no está en situación de ofrecer a estos países una perspectiva de ingreso que les satisfaga y contribuya de forma más concluyente a sus reformas internas y a forjarse una plena identidad europea. Solo les ofrece un estatus entre la propia Unión Europea y Rusia, y se niega de momento a un diálogo a tres bandas: Rusia, Ucrania y la propia Unión Europea.

Pero la ucraniana es una sociedad dividida. Y el cambio de posición de Yanukóvich provocó grandes manifestaciones no vistas desde la Revolución Naranja de 2004. Esta vez la dinámica exterior fue la que disparó la dinámica interior, en un país que no ha resuelto aún qué quiere ser, frente a una Rusia que también se está recomponiendo. Pero Putin acabó ofreciéndole a Yanukóvich rebajas en productos energéticos (gas y petróleo) y préstamos para evitar la quiebra del Estado ucraniano. Es decir, un rescate ruso de Ucrania. Como todo rescate, con condiciones, esta vez esencialmente de carácter geopolítico.

Rusia está buscando afianzar su periferia y construir de alguna manera un espacio postsoviético. Incluso más allá, la crisis está haciendo a Rusia

ganar peso en su entorno. Por ejemplo, con Finlandia, donde se vuelve a presentar como un mercado apetitoso —la desaparición de la Unión Soviética llevó en los años noventa del pasado siglo a los fineses a tener que replantearse su economía— y como una fuente de inversiones, ya sea en centrales nucleares, astilleros o clubes deportivos, lo que no ha dejado de despertar recelos entre los propios ciudadanos del país escandinavo<sup>13</sup>.

El desencuentro con Rusia por la Asociación indica que la cuestión continental está aún sin resolver ya sea a través de la Unión Europea o incluso a través de la más flexible OTAN. Un problema es que Rusia no renuncia a un cierto carácter imperial, y otro que la Unión Europea como tal no puede incorporarla por su tamaño y aún lejanía democrática. Una relación institucional más estrecha entre la Unión Europea y Rusia es una gran asignatura pendiente en el Viejo Continente.

Rusia ofreció la residencia a Edward Snowden, quien ha filtrado tantos datos sobre la manera de actuar de la National Security Agency (NSA) de Estados Unidos, algo que fue mal recibido por la Administración Obama y que no hubiera sido posible sin la colaboración de China para que pudiera salir de Hong Kong.

Rusia ha tenido un papel destacado en el acuerdo con Siria sobre las armas químicas, pero también considera una victoria diplomática que Estados Unidos y el Reino Unido hayan suspendido su ayuda militar (no letal) a los rebeldes, por temor a que caiga en manos de yihadistas, pues reivindica sus propias tesis. También con Irán ha estado presente una Rusia que diplomáticamente ha vuelto a la escena internacional, sobre todo en lo que se refiere a territorios que no le son lejanos. Ya el presidente Putin en su discurso sobre el estado de la nación a principios de diciembre presentó a su país como una potencia moral y militar que «aspira a ser líder», aunque sepa que ya no lo será. Pero también que hay que contar con ella para algunas cuestiones importantes en este mundo.

### *La renovación interna de China*

Si 2012 fue el año de la renovación de la cúpula del Partido Comunista Chino, con la asunción por Xi Jinping de la Secretaría General —la llegada al poder de la llamada Quinta Generación desde la revolución—, 2013 fue el de su consolidación en el Gobierno. Xi Jinping fue nombrado presidente del país, asumiendo también la presidencia de la poderosa Comisión Militar Central. Xi Jinping parece alejarse del liderazgo colectivo de los años anteriores para marcar uno mucho más personalizado. Atrás queda el juicio —emitido por Weibo (el Twitter chino)— de Bo Xilai, utilizado

<sup>13</sup> «Finns eye growing Russian presence with apprehension», en *Financial Times*, 29 de octubre de 2013.

para marcar una lucha contra ese mal endémico del sistema chino que es la corrupción, pero también las supuestas derivas izquierdistas. El nuevo mandatario, que llegó tras las críticas a su antecesor, Hu Jintao, por no haber dirigido con claridad el país y la sociedad más poblada del mundo, tiene una prioridad interna: enfriar el crecimiento y compensar la demanda exterior con una mayor demanda interna, y con reformas económicas de calado —sobre todo, mayor competencia del sector privado—. En cuanto a la política, Xi Jinping no quiere poner en peligro el monopolio del Partido Comunista. Todo ello se dejó ver en noviembre en una reunión crucial, aunque de efectos lentos, como fue el tercer plenario del 18º Congreso del Comité Central, que estableció la nueva hoja de ruta de reformas, esencialmente de liberalización de sectores, flexibilización de la política de un solo hijo y otras medidas, pero ninguna de apertura política, salvo la renuncia a las políticas de reeducación.

Aunque el ascenso global de China y de sus intereses es básico, y su política exterior pesa cada vez más, no deja de ser notable que el ministro de Asuntos Exteriores, el relativamente joven Wang Yi (59 años), no es siquiera miembro del Politburó del Partido Comunista de China, sino tan solo del extenso Comité Central. Tampoco lo es una persona por encima de él como Yang Jiechi, su antecesor en el cargo y ahora consejero de Estado. De hecho, ninguno de los siete integrantes del Comité Permanente del Politburó tiene un antecedente en el campo de la política exterior. Lo que no significa mucho, pues el propio Xi Jinping, que estudió en Estados Unidos y está muy viajado, está al mando, y se ha creado un Comité de Seguridad Nacional a cuyo frente estará el propio presidente, y tendrá su mirada puesta a la vez sobre lo interior y lo exterior. Aunque su tarea inmediata será la ciberseguridad, el Tíbet y la región de Xijiang, puede convertirse en la auténtica maquinaria de acción exterior de una China crecientemente presidencializada.

Y, si algo dicen, los viajes de Xi Jinping en su primer año son reveladores de sus prioridades: el Asia oriental y central, Rusia, América Latina, África y las cumbres del G8, del G20, de los BRICS y de Cooperación Económica Asia-Pacífico, además de un encuentro para conocerse sin ataduras con Barack Obama en California en agosto, y de recibir a numerosos dirigentes en Pekín, entre ellos Angela Merkel y François Hollande.

La política exterior china de Xi Jinping es abiertamente nacionalista y ha seguido estando influida por los intereses en cuestión de acceso a materias primas y, sobre todo, energía y mercados. En 2012, según la Administración de Información sobre Energía de Estados Unidos (US Government's Energy Information Administration), China se había convertido ya en el primer importador de petróleo del mundo, posición o tendencia que viene de atrás y que la lleva a estar más interesada en la seguridad global, incluidos Oriente Próximo y el Golfo, además de África y América Latina. De nuevo son necesidades internas que dictan su política exterior.

Hacia afuera, claramente China ha dejado atrás lo que se calificó como su indiferencia, como se venía notando desde principios de siglo. Cabe recordar, para reflejar este cambio, que en 1990 se abstuvo en la resolución del Consejo de Seguridad que dio luz verde a la coalición internacional para desalojar a las fuerzas de Saddam Hussein de Kuwait. En 2002 votó a favor de la resolución llamada «de la última oportunidad» para Irak (pero Estados Unidos no logró una resolución para su ataque), y en 2013 se ha involucrado directamente en la cuestión siria (y, por supuesto, en las negociaciones con Irán).

El primer viaje de Xi Jinping como presidente fue a Moscú y allí le dijo a Putin que Pekín y Moscú debían «apoyarse resuelta y mutuamente para proteger la soberanía nacional y sus intereses de seguridad y desarrollo» («resolutely support each other in efforts to protect national sovereignty, security and development interests»). Ambos están en la Organización de Shanghái, pero, a pesar de todo, Rusia y China siguen desconfiando la una de la otra, y ambas están interesadas en mantener una relación fuerte con Estados Unidos y la Unión Europea, por lo que Washington no debería verlas «ni como enemigas ni como amigas, sino como potencias significativas con sus propios intereses», como señalan Gelb y Simes<sup>14</sup>. Estados Unidos tiene que comprender que no podrá gestionar muchas amenazas de seguridad en el mundo sin el concurso de China y Rusia, como se ha demostrado con Siria y con Corea del Norte.

También la política china de gasto militar parece derivarse de sus propias necesidades. Concentra en seis provincias costeras, con una tercera parte de su población, un 80% de su capacidad exportadora. Pero el hecho de haber declarado públicamente que su primera flota de submarinos nucleares ha empezado a patrullar el mar bastante más allá ha despertado preocupaciones en la región. Desclasificó fotos en este sentido y, según la agencia oficial Xinhua, afirmó que sus submarinos «galoparían hacia las profundidades del océano, sirviendo como fuerzas misteriosas que lanzarían el sonido del trueno en el mar profundo».

El ascenso militar de China ha proseguido en 2013, e incluso está lanzada en una carrera espacial con el primer lanzamiento este año para llegar con un robot a la Luna, y la ambición de poder alunizar una nave tripulada hacia 2020. Entre 2012 y 2013, Asia ha superado a Europa en gasto militar, y este aumento se debe esencialmente a China. En China, entre 2001 y 2011, el gasto militar ha ido aumentando a un ritmo de 10,3% anual (15,6% en términos nominales, aunque el Pentágono señala que el gasto real puede ser el doble que el oficial), es decir, al ritmo de crecimiento de la economía (10,4%). En dólares, el gasto militar se ha multiplicado por

<sup>14</sup> GELB, Leslie H.; SIMES, Dimitri K.: «A new antiamerican axis?», en *The New York Times*, 6 de julio de 2013. [http://www.nytimes.com/2013/07/07/opinion/sunday/a-new-anti-american-axis.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/07/07/opinion/sunday/a-new-anti-american-axis.html?_r=0).

seis desde principios de siglo hasta 2013, hasta llegar a 112.600 millones, con lo que China se ha convertido en el segundo país en gastos de defensa del mundo, a mucha distancia de Estados Unidos, pero más que Japón, Corea del Sur y Taiwán juntos, y con crecientes intereses exportadores<sup>15</sup>. Con todo, China no sería capaz de impedir intervenciones de Estados Unidos en el mundo, como sí lo podía hacer la Unión Soviética, y en el ámbito militar no es una potencia estructuradora.

Pero el crecimiento del gasto militar chino puede generar una carrera de armamentos en Extremo Oriente. Tras años de reducción, el Japón del primer ministro Shinzo Abe anunció a finales del año un incremento del gasto en defensa del 5%, y una estrategia de seguridad militar más afirmativa. Por su parte, Corea del Sur está construyendo una nueva base naval para albergar una flota que vigile y patrulle las rutas marítimas esenciales para su comercio exterior. Todo ello en una zona que, a diferencia de Europa, carece de estructuras colectivas de seguridad.

La agresividad de las patrullas marítimas y aéreas chinas ha crecido para cuestionar el control japonés en las islas Senkaku —que China llama Diaoyu— en el mar de China Oriental, no habitadas, que Japón ha controlado durante décadas y que reclaman tanto China como Taiwán. Lo que, junto con otras disputas, hace aumentar las posibilidades de un choque con el Japón de Shinzo Abe, reelegido sobre una plataforma mucho más nacionalista. El nacionalismo es creciente en Asia Oriental, región que sigue careciendo de una estructura de seguridad.

De hecho, la declaración de «zona de identificación de defensa aérea» del mar de China Oriental condujo a tensiones no solo de China con sus vecinos, sino con Estados Unidos, que envió dos bombarderos B-52 a sobrevolar la zona para demostrar a Pekín que no abandonaría a sus aliados y marcar así militarmente su condición de potencia asiática por vez primera desde el anuncio del «pivote» o reequilibrio de Estados Unidos a Asia. Pero todas las líneas aéreas acataron el precepto, y en su viaje a la zona el vicepresidente de Estados Unidos, Joe Biden, si bien criticó, midió bien sus palabras hacia China.

### *Estados Unidos, un líder reticente en el centro global*

Aunque evidentemente fatigado de intervenciones como en Afganistán —de cuyo frente se retirará el año próximo, aunque mantendrá un contingente importante para misiones de vigilancia y formación— y de Irak, Estados Unidos sigue en el centro de la geopolítica mundial; en el centro del

<sup>15</sup> IISS: «China's defence spending: new questions». Agosto de 2013. <http://www.iiss.org/en/publications/strategic%20comments/sections/2013-a8b5/china--39-s-defence-spending--new-questions-e625>.

crecimiento económico; en el centro de los nuevos acuerdos comerciales que está tejiendo en el Pacífico y en el Atlántico; y en el centro de los avances en tecnología y capacidad militar. A este respecto, ningún país llega a sus niveles, por ejemplo, con los drones —a los que ha tomado verdadera afición la Administración Obama, aunque ha prometido revisar su uso ante los excesos de matanzas de civiles— o el sistema de vigilancia global de la NSA, que pueden compensar la reducción en gasto militar.

Está también en el centro de la diplomacia, pues nada importante se mueve sin Washington. Estados Unidos sigue siendo aquello que Bill Clinton y Madeleine Albright llamaron «potencia indispensable», y la única con un alcance realmente global, aunque China empieza a desarrollarlo. Pero es un liderazgo algo reticente y de bajo coste, en un país cansado temporalmente de ejercerlo, pues también sufre problemas presupuestarios, y las guerras de Afganistán e Irak lo han dejado moral y socialmente agotado. En esto la política exterior está en consonancia con una opinión pública que ve que el poderío de Estados Unidos ha bajado y defiende el repliegue, según una encuesta del centro Pew<sup>16</sup>. E «indispensable» no implica ya «suficiente». Estados Unidos necesita socios y alianzas tácticas o estratégicas incluso para «liderar desde atrás» (*leading from behind*) con el mando a distancia. Aun así, mantiene un poder inigualado, y pretende mantenerse como *número uno*, o al menos *second to none*, es decir, sin nadie por encima.

Aunque ya menos, el futuro de la globalización depende aún de Estados Unidos, pero, como indicaba *The Economist*<sup>17</sup>, el empuje por los mercados abiertos también se ve afectado por China, y por la propia política interna estadounidense. La Administración Obama tiene la visión de completar el acuerdo comercial del Pacífico (TPP, Trans-Pacific Partnership) y el atlántico (TTIP, Transatlantic Trade and Investment Partnership), con Estados Unidos en un papel de gozne y muñidor de estos dos acuerdos, aunque sean de naturaleza diferente, que representan dos terceras partes del producto mundial, sin China. Es parte, también el acuerdo transatlántico, de lo que Obama ha llamado el «pivote», el giro, de Estados Unidos hacia Asia, donde China es la única potencia que a medio plazo le puede hacer sombra. Pero, incluso si los consigue, Obama deberá hacer aprobar estos acuerdos por el Congreso, lo que no está garantizado. El Congreso, la dinámica interna, pesa mucho en la política exterior de Estados Unidos. Finalmente hay que ver también en este contexto la Alianza del Pacífico integrada por Chile, Colombia, México y Perú.

<sup>16</sup> «Public Sees U.S. Power Declining as Support for Global Engagement Slips». <http://www.people-press.org/2013/12/03/public-sees-u-s-power-declining-as-support-for-global-engagement-slips>.

<sup>17</sup> *The Economist*, 12 de octubre de 2013.

En el discurso inaugural del segundo mandato de Obama, la acción exterior ocupó un papel secundario. «Estados Unidos», dijo, «seguirá siendo el ancla de alianzas sólidas en cada rincón del globo. Y renovaremos aquellas instituciones que amplíen nuestra capacidad para gestionar las crisis en el extranjero, pues nadie tiene más en juego en un mundo pacífico que su nación más poderosa. Apoyaremos las democracias en todas partes, desde Asia hasta África, desde las Américas hasta el Medio Oriente, pues así nos inspiran nuestros intereses y nuestra consciencia para obrar a favor de aquellos que anhelan ser libres». Pero no traslució una visión estratégica.

Lo que sí puede estar cambiando la visión de Estados Unidos a medio y largo plazo es su situación energética, derivada tanto de una reducción en el consumo, con un uso más eficiente, como del aumento de su producción. Por primera vez desde 1949, Estados Unidos se convirtió ya en 2011 en un exportador neto de productos petroleros. Y su producción de gas esquisto está aumentando sobremanera. Ello hace que Estados Unidos pueda contemplar superar a Rusia como mayor productor mundial de petróleo y gas natural. Y que en un horizonte no lejano, 2020, puede ser autosuficiente en energía, lo que le llevará a contemplar el mundo, y sobre todo Oriente Medio, de otro modo. No obstante, tampoco se desentenderá de la zona. Pues una cosa es la garantía de suministro y otra el precio (aunque la reducción del coste de la energía es un factor esencial en la actual reindustrialización del país). Oriente Medio sigue siendo uno de los goznes de la seguridad global. Y el vínculo especial y estrecho con Israel se mantendrá. Pero, como dejó claro en su discurso en septiembre ante la Asamblea General de Naciones Unidas, de hecho en Oriente Medio Obama no piensa ir a por todas, sino que va a priorizar las relaciones con Irán y un acuerdo entre israelíes y palestinos. Siria puede ser la tercera prioridad. Mientras las primaveras árabes y la evolución e involución en Egipto pasan a un segundo plano.

### *Europa, estable pero fragmentada*

Pese a sus enormes problemas internos, la Unión Europea está viva. 2013 ha sido el año de la ampliación a Croacia —quizás marcando una pausa para los siguientes, dada la fatiga comunitaria ante las ampliaciones— y en enero de 2014 Letonia ha ingresado en el euro. Ha sido también año de consolidación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), aunque la acción exterior de la Unión Europea no ha brillado, salvo en los Balcanes y en la conducción de las negociaciones con Irán. Y ha fracasado, como hemos apuntado, a la hora de atraer a Ucrania a una asociación con la Unión Europea, en la Asociación Oriental, frente a la pulsión de Rusia. Europa, como indica un análisis del European Council on Foreign Relations (ECFR) «parece perder poder e influencia en el mundo a una velocidad

sorprendente»<sup>18</sup>. De hecho, ha perdido influencia en sus dos vecindades, la del sur, con el fracaso de la revolución en Egipto, y en el este, con una asociación que no acaba de arrancar.

2013 ha sido, sobre todo, el año en que la Eurozona recuperó la estabilidad y el crecimiento, aunque sumamente débil, y se obsesionó menos por la austeridad. No es que el futuro del euro esté completamente asegurado. Pero unos meses antes, en la primavera y verano de 2012, había estado contemplando la caída en el abismo. La evitaron esencialmente tres factores: la declaración en julio de 2012 del presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, de que haría «todo lo necesario para sostener el euro»; el viaje de Angela Merkel a Atenas para apoyar la permanencia de Grecia en contra de la opinión pública de muchos alemanes y de integrantes de su propio partido; y el lanzamiento de una Unión Bancaria, imperfecta pero suficiente, algunos de cuyos puntos esenciales tuvieron que esperar a las elecciones alemanas de septiembre de 2013, unas elecciones en cuya campaña se habló muy poco de Europa pese a ser un tema esencial para Alemania y para los demás. De hecho, gran parte de la agenda europea quedó a la espera de estas elecciones, pese a que lo único que estaba claro es que Merkel repetiría como canciller. Los resultados forzaron una nueva gran coalición con los socialdemócratas en un país que busca siempre estabilidad política, que reforzará la posición alemana en la mesa europea.

La búsqueda de esa estabilidad a escala de la Unión —esta vez una dinámica interna europea— ha restado fuerzas a la Unión Europea para pesar políticamente en el mundo. Aunque lo que parece predominar por encima de todo en el nuevo andamiaje del SEAE es que cuando hay acuerdo sobre mandato político hay acuerdo sobre acción diplomática; al revés, no. Algún éxito se logró apuntar su Alta Representante, Catherine Ashton, al «facilitar» (evitó el término «mediar») un acercamiento entre Serbia y Kosovo con el acuerdo que en abril abrió la vía para empezar en 2014 las negociaciones de adhesión de Serbia y a negociar un acuerdo de asociación y estabilización —de cooperación política, social, económica y comercial— con Kosovo. Ha de ser un elemento central para la normalización de este último Estado, no reconocido por todos los miembros de la Unión Europea (entre ellos, España). Kosovo pudo celebrar unas elecciones municipales marcadas, sin embargo, por una baja participación en los distritos de mayoría serbia. También ha tenido Ashton un papel destacado al coordinar las conversaciones P5+1 con Irán, aunque esta vez la voz cantante la ha tenido Estados Unidos. Ashton logró, sin embargo, mantener unidos a los demás —incluida una Francia que mostró ciertas

<sup>18</sup> DENNISON, Susi, *et al.*: «Why Europe needs a new global strategy». ECFR, noviembre de 2013. [http://www.ecfr.eu/publications/summary/why\\_europe\\_needs\\_a\\_new\\_global\\_strategy302](http://www.ecfr.eu/publications/summary/why_europe_needs_a_new_global_strategy302).

reticencias— con unos Estados Unidos que habían negociado en secreto con Teherán.

Pero, en general, la Unión Europea ha brillado por su ausencia en la geopolítica mundial. El alineamiento entre los tres grandes (Francia, Reino Unido y Alemania) en materia de seguridad no se ha producido ante desafíos concretos, como ya pasó frente a Libia. Francia tuvo que intervenir sola en Mali, y solo después siguió algo la Unión Europea, o al menos algunos de sus Estados miembros, España incluida. También en la República Centroafricana Francia se quedó sola, aunque Hollande esperaba poder transformar su acción en una misión de la Unión Europea. En Egipto, su labor de mediación entre el presidente Morsi y los militares se saldó con un fracaso tras un golpe de Estado que los europeos no se atrevieron a calificar como tal. Conservó una capacidad de interlocución en Egipto —Ashton fue la única visitante internacional que logró entrevistarse con Morsi después del golpe— y, sobre todo, en Túnez. Pero, en el primer caso, no así en el tunecino, con pocos efectos prácticos. Y sobre Siria la división fue clara, con París y Londres a favor de una intervención militar (antes de que la diplomacia tomara el relevo), pero Alemania manteniendo su característica aversión a cualquier tipo de intervencionismo militar. Lo que lleva a preguntarse si realmente la política exterior y de seguridad, a pesar de todo el despliegue institucional, no es el último reducto que los Gobiernos europeos quieren mantener en manos nacionales.

En diciembre se celebró un Consejo Europeo que por primera vez desde 2008 y desde el Tratado de Lisboa abordó la política común de seguridad y defensa (PCSD), desde tres clústeres complementarios: su eficacia y visibilidad, el desarrollo de capacidades militares y la industria de defensa. Los tiempos eran, en principio, propicios cuando en necesaria una cooperación estrecha en estas materias para compensar lo que cada país de la Unión Europea está recortando en gasto y capacidad militar (el gasto militar total en la Unión Europea ha pasado de 251.000 millones de euros en 2001 a 194.000 millones en 2013). Cabe recordar que en junio de 2011, en su discurso de despedida ante la OTAN, Robert Gates, entonces secretario de Estado saliente de Estados Unidos, había alertado de que «la alianza transatlántica corría el riesgo de un futuro sombrío, incluso desalentador» («dim, if not dismal future»), si sus miembros, especialmente los europeos, no se comprometían a aumentar sus gastos de defensa y aportar más a las operaciones de la OTAN. Pero, pese a la demanda estadounidense de un mayor esfuerzo a Europa, sobre todo en su vecindad, los europeos se están desmilitarizando.

Por una parte, no hay una urgencia estratégica de una amenaza inminente para Europa. Por otra, ni los nórdicos ni los británicos quieren arriesgar un consiguiente debilitamiento de la OTAN. Detrás están también los grandes intereses industriales de Francia, Reino Unido y Alemania. De

ahí que el debate se centrara antes en este tercer clúster que en los otros dos, cuando lo razonable hubiera sido lo contrario. Aunque también influye el debate británico sobre el retraimiento o retirada de la Unión Europea, pues en el terreno militar, sin el Reino Unido, la Unión Europea se quedaría coja, y Francia no podría compensarlo con una Alemania que se resiste a nuevos compromisos militares exteriores.

En todo caso, pese a los informes previos y la declaración final, la cumbre ha mostrado que la Unión Europea está aún lejos de llegar a una política común de seguridad y de defensa. Sus miembros acordaron «profundizar la cooperación en defensa» para lograr una «creíble y efectiva política común de seguridad y defensa», con medidas para reforzar unos grupos de batalla que nunca han funcionado, y otras. Pero nada de fondo común, ni menos aún, como se ufano el primer ministro británico, David Cameron, de un ejército europeo.

Eso sí, la Unión Europea decidió que era tiempo, diez años después de la primera Estrategia Europea de Seguridad que impulsó entonces Javier Solana, de reexaminar la situación desde una visión global para 2015. Es decir, para que lo decidan los nuevos dirigentes de las instituciones. La primera estrategia —renovada en 2008— fue una respuesta constructiva a Estados Unidos por la guerra de Irak y una manera de colmar las divisiones que esta había generado en los propios europeos. La próxima tendrá que responder más a los retos de una Europa que mucho ha cambiado en un mundo multipolar. No será tan fácil de lograr. A corto, para 2014, sí se ha comprometido a elaborar dos estrategias: de ciberseguridad y de seguridad marítima.

De cara a sus fronteras exteriores, los 28 se mostraron reticentes a aumentar los fondos para Frontex, la agencia que coordina su gestión de las fronteras exteriores, a pesar de la tragedia de Lampedusa, que en octubre se saldó con la muerte de 274 inmigrantes ilegales en un barco que se incendió. Se encargó a la Comisión, al SEAE y a las agencias pertinentes que para el Consejo de Europeo de junio de 2014 se reforzara la cooperación con los países de origen y de tránsito junto a otra serie de medidas. Pero en lo inmediato ni se reforzó la solidaridad comunitaria ni realmente se quiso tocar el sensible tema de la inmigración hasta después de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014.

Estas elecciones pueden marcar un momento de marea alta para los movimientos xenófobos y antieuropeístas, que han crecido en buen número de países de la Unión Europea —como el Reino Unido, Austria y Francia, y, ya fuera, Noruega—, no solo atrayendo votos, sino contaminando con su discurso el conjunto de las políticas nacionales y la propia política euro-

pea. Es el Tea Party europeo, y su búsqueda de lo que Michael Skey<sup>19</sup> ha llamado la «seguridad ontológica». Aunque aún se defina en los marcos nacionales, con consecuencias europeas, pues pueden romper el consenso que se ha dado sobre el euro y otras materias. Como ha indicado Nigel Farage, líder del Partido de la Independencia del Reino Unido, «lo interesante de las elecciones europeas no es el efecto que tenga en Europa, sino el efecto que tenga en la política doméstica»<sup>20</sup>. Y ello cuando Europa estaría necesitada de nuevos avances e incluso de una reforma de los tratados que estas dinámicas internas impiden.

### *La tríada y la gestión global*

¿Quiénes gestionan el mundo? Políticamente, el mundo siguió en 2013 desgobernado, aunque no por ello más peligroso. Ya en 2011, Ian Bremmer y Nouriel Roubini<sup>21</sup> afirmaban que estamos en un G-0 en el que no manda nadie. El G20, que funcionó como instancia de coordinación económica al principio de la crisis, se dividió de la mano de los intereses divergentes de sus miembros, y no ha respondido posteriormente a las expectativas que generó al principio. No ha tratado asuntos de seguridad, aunque seguramente habrá que partir de él, y de la ONU, para una gobernanza del mundo. Y el G8 se ha quedado limitado al no incluir a China. Algunos han hablado de un avance hacia un G2, Estados Unidos-China, que no interesa a ninguna de las dos potencias.

Ya hemos hecho mención al *segundo mundo*, que ha crecido en importancia e influencia. Ello no excluye que, aunque no se vaya hacia un G3 (Estados Unidos, Unión Europea, China), la tríada sí haya cobrado importancia en la gestión de la situación global y de situaciones concretas. De hecho, esta tríada representa un 57,8% del PIB mundial y un 63,5% del gasto militar global. Y también el mundo parece crecientemente tripolar en términos de gastos en ciencia e I+D+i<sup>22</sup>.

Sin embargo, como demostró hace ya mucho tiempo Theodore Caplow<sup>23</sup>, las tríadas son intrínsecamente inestables cuando sus componentes son desiguales. En este caso no solo lo son, sino que la relación entre Europa y Estados Unidos es muy estable a pesar de algunos intereses y visiones

<sup>19</sup> «Belonging and entitlement – Britain's 'ethnic majority' and the rise of UKIP». LSE Blog, 5 de junio de 2013. <http://blogs.lse.ac.uk/eurocrisispress/2013/06/05/belonging-and-entitlement-britains-ethnic-majority-and-the-rise-of-ukip>.

<sup>20</sup> *Financial Times*, 16 de octubre de 2013. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/ad0d6aee-31ad-11e3-817c-00144feab7de.html?siteedition=intl#slide0>.

<sup>21</sup> «A G-Zero World», en *Foreign Affairs*, marzo-abril de 2011. <http://www.foreignaffairs.com/articles/67339/ian-bremmer-and-nouriel-roubini/a-g-zero-world>.

<sup>22</sup> ESPAS Report: *Op. cit.*

<sup>23</sup> CAPLOW, Theodore: *Dos contra uno. Teoría de Coaliciones en las Tríadas*. Alianza Ed., Madrid, 1974.

disparos. Es una alianza. Cosa que no se puede decir de los otros dos lados del triángulo. No se puede pensar así en un sistema de *balance of power* por el que se gestionó Europa en el siglo XIX. Además estamos en un mundo mucho más reticular, incluso más plurilateral, para cuya gobernación ni siquiera basta esta tríada. Tampoco la tríada invierte realmente en instituciones comunes, y las separaciones en su seno son patentes en asuntos realmente globales, como la lucha contra el cambio climático, las cuestiones marítimas o la ciberseguridad y cibervigilancia. No hay agenda global respecto a la democracia, ni se ha avanzado en derechos humanos o, como hemos señalado, en grandes tratados internacionales. Y, respecto al entorno, cabe señalar que el seguimiento de los emergentes en la Asamblea General de la ONU ha sido mayor a posiciones chinas que a las de Estados Unidos.

La tríada ha funcionado ante las crisis financieras, a través de la concertación de sus bancos centrales y de los principales Gobiernos. Sin embargo, esta concertación no se ha dejado traslucir en el G20, cuya cumbre se celebró, bajo presidencia de Rusia, en San Petersburgo en septiembre de 2013, sin grandes resultados concretos, pese a su larga declaración. Como otras veces el problema no es el contenido de esta, sino que luego no se pone en práctica. El G20 funcionó bien al principio de la crisis, pero cuando los intereses de sus principales miembros empezaron a divergir perdió efectividad, aunque después de la ONU sea el marco —informal— más representativo. Por un momento, pareció volver a despertar el G8, reunido en junio en Lough Erne (Irlanda del Norte), en su intención de luchar contra los paraísos fiscales, pero al no estar China en su seno ha perdido importancia.

### ***Europa-Estados Unidos: reinventando el Atlántico***

La Unión Europea y Estados Unidos suman más del 48% del PIB mundial, más de la mitad del comercio mundial y representan el 54% del gasto militar global. La mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea están ligados a Estados Unidos a través de la OTAN y de acuerdos de defensa bilaterales. La propia Unión Europea y Estados Unidos suponen la mayor área comercial y celebran cumbres anuales.

La luna de miel de los europeos con Obama se ha acabado. El inicio del segundo mandato del presidente demócrata no ha provocado el entusiasmo europeo con que arrancó el primero. Europa está en una contradicción, pues la actitud de Obama de no liderar de frente debería dejarle un mayor margen a Europa. Y, sin embargo, lo lamenta. Miró con asombro, como el resto del mundo, el cierre de las oficinas estatales de Estados Unidos cuando los republicanos bloquearon el presupuesto y el nivel de deuda. El centro de reclusión de Guantánamo sigue abierto. Y en el terreno energético se está creando una desigualdad cuando Estados Uni-

dos avanza hacia una autosuficiencia y Europa se resiste a explotar sus esquistos. En cuanto a un tema como la lucha contra el calentamiento global, Europa, mucho más partidaria de medidas duras, está alejada de Estados Unidos. Pero, a pesar de todo, es la relación más estrecha que existe en el mundo, y puede que vaya a más, y no menos.

Así, 2013 ha visto el inicio de las negociaciones de uno de los proyectos más ambiciosos, el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, en sus siglas en inglés), que a muchos efectos constituiría la zona de libre comercio más importante del mundo. Aunque tan importante como el comercio bilateral serían las inversiones recíprocas.

Un acuerdo de esta índole supondría que Estados Unidos y Europa tendrían la capacidad de dictar normas con una incidencia universal, y de ahí el recelo que despierta el proyecto entre algunos países terceros, comenzando por China. Aunque transatlántico, el TTIP tiene un alcance global. Por el contrario, el Acuerdo Transpacífico (TPP, en sus siglas en inglés) tiene una proyección mucho más regional, sobre todo de exclusión de China. Aunque al estar Estados Unidos en ambos crece su capacidad para hacer que de ambos foros salgan normas similares y, por tanto, más universales. El TTIP también despierta recelos en algunos países de América Latina, como Brasil, que buscan alguna manera de conectarse a él, así como Canadá, que firmó en 2013 su propio acuerdo con la Unión Europea, y Japón, que busca una fórmula especial.

El 19 de junio en Berlín, Obama, junto a Merkel, declaraba que Europa y Estados Unidos son «el motor de la economía mundial» y deben aspirar a algo más en su búsqueda global de libertad, justicia y paz. «La razón subyacente para el puente que acerque el “Canal del Atlántico” es que el poder se está desplazando a Oriente y que hay una necesidad de reconstruir Occidente», según el politólogo Richard Rosecrance<sup>24</sup>, para quien, «paradójicamente, unas relaciones más estrechas con Europa van a ser la manera en que Obama lleve a cabo su “pivote a Asia”». Y, en efecto, de eso se trata, además de generar mayor creación de riqueza y de empleo tanto en Europa como en Estados Unidos.

En la era en que la geoconomía toma el relevo de la geopolítica, y con el carrete recogiendo en Afganistán, la OTAN ha perdido centralidad como elemento definitorio de las relaciones transatlánticas, aunque en parte su existencia frena el desarrollo de una Europa de la seguridad y la defensa. El TTIP es una forma de adaptar las relaciones transatlánticas a las necesidades del siglo XXI para un Occidente que ha de reinventarse, como se ha de reinventar el Atlántico, no limitándolo solo a las relaciones

<sup>24</sup> «Want World Domination? Size Matters», en *The New York Times*, 27 de julio de 2013. [http://www.nytimes.com/2013/07/28/opinion/sunday/want-world-domination-size-matters.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/07/28/opinion/sunday/want-world-domination-size-matters.html?_r=0).

entre Europa y Estados Unidos, sino para incluir también la América Latina que mira hacia aquí y el África occidental.

Las tres primeras sesiones de negociación pusieron de relieve las dificultades, pero también la voluntad de llegar a un acuerdo que, sin embargo, a petición de Francia, por aquello de preservar la «excepción cultural», excluirá los bienes y servicios de carácter cultural, algo que a España no le conviene, dada la importancia de la población de habla española en Estados Unidos.

La importancia que los europeos otorgan a este proyecto, que debería acabar de negociarse en 2014 para dar tiempo a una ratificación antes del final de la presidencia de Obama, ha quedado clara ante la decisión de que no le afecte la disputa por la vigilancia de la NSA. Pero no es seguro que no sea así.

La amplitud del espionaje de la NSA sobre ciudadanos, empresas y políticos del mundo entero, empezando por los cibernéticamente más accesibles socios europeos, ha generado un abismo de desconfianza entre los europeos y Estados Unidos a raíz de las filtraciones —siempre desde las informaciones proporcionadas por Edward Snowden, antiguo consultor de la CIA y de la NSA—, que comenzaron a publicarse en *The Guardian* en junio de 2013 y, más aún, de la noticia de que los servicios estadounidenses habían pinchado desde hace años el móvil personal de la canciller alemana Angela Merkel.

La propia Merkel alertó ante su Parlamento en noviembre de que «la relación con Estados Unidos y la negociación de un acuerdo transatlántico de libre comercio están siendo, sin duda alguna, puestas a prueba por las acusaciones contra Estados Unidos sobre la recogida de millones de bits de datos». Era la primera vez que se establecía formalmente ese cortocircuito entre ambas cuestiones.

No obstante, ha quedado claro que los propios servicios europeos colaboran de una manera regular con la NSA en estos menesteres de vigilancia de las redes sociales, los móviles y otras formas de comunicación en los que Estados Unidos lleva una ventaja tecnológica. El Consejo Europeo de octubre destacó que «la recogida de información es un elemento vital en la lucha contra el terrorismo», pero también que «la falta de confianza podría perjudicar a la necesaria cooperación en el ámbito de la recogida de información». Fueron Francia y Alemania los que decidieron abrir conversaciones bilaterales con Estados Unidos, iniciativa a la que se pueden sumar otros Estados de la Unión Europea, para buscar «un entendimiento sobre las relaciones mutuas en ese ámbito», que pudiera incluir un nuevo acuerdo sobre la recogida de este tipo de información. El protector americano ha fallado y está por ver si se resuelve la situación siguiendo la vía marcada desde 1945 o se abre alguna nueva de inciertas consecuencias sobre la alianza entre occidentales.

La desconfianza no se ha generado solo de los europeos hacia Estados Unidos, sino entre los propios europeos, dado que el Reino Unido —que también se descubrió que tiene vigilancia en Alemania— colabora estrechamente con Washington en esta recopilación y análisis de datos y metadatos, a través de la alianza anglosajona de servicios de inteligencia vulgarmente conocida como los *cinco ojos* (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda), aunque al parecer también se espían entre sí.

En el escenario europeo, como gozne con Oriente Medio, hay un actor que ha cobrado mayor importancia, y que ha ganado margen de maniobra: Turquía. Miembro de la OTAN, candidato eterno al ingreso en la Unión Europea, ¿se está desoccidentalizando Turquía? La Unión Europea paralizó las negociaciones con Ankara a raíz de la violenta represión contra manifestantes en Estambul y otras ciudades, aunque, a medida que se alejaron en el tiempo estos hechos, la Unión Europea volvió a reanudar la negociación en otoño. La cuestión es si no es demasiado tarde, si a Turquía ha dejado de interesarle entrar en una Unión que le hace feos y solo le ha entreabierto la puerta.

Como para ratificar este cambio, Turquía anunció en el otoño su intención de comprar unos sistemas de misiles antiaéreos a China, pasando por delante de los Patriots estadounidenses o de otras opciones italofrancesas, para consternación de la OTAN.

Turquía, geográficamente con un pie en Europa y otro en Asia, ha quedado en situación clave, pero mal situada entre una Unión Europea que no acaba de abrirle la puerta y unas revoluciones árabes para las que podía haber sido ejemplo si no estuviera fracasando por dentro. Pero, sin duda, tiene un papel propio que cumplir como potencia regional, como se ve en el caso de Siria, donde, sin embargo, actúa con una cierta ambivalencia.

Pero, en el fondo, la alianza del Atlántico Norte se ha quedado pequeña. Ya no es el lugar en el que Occidente discute de geopolítica, sino una caja de herramientas para posibles intervenciones.

### *Europa-China*

Europa y China suman un 35% del PIB mundial y un 24,5% de los gastos de defensa. Su relación no es conflictiva. No son rivales geopolíticos y, si son socios comerciales (el primero para China) llamados a más, también son competidores en este terreno —y cada vez más sobre el mismo tipo de productos— y en el de las materias primas. Comparten una notable dependencia en la importación de materias energéticas. La Unión Europea (o los europeos en general) no es una potencia del Pacífico y, pese a los pasados coloniales, no despierta recelos en Asia, al ser percibida como potencia civil y no militar. Estos pueden ser puntos fuertes

para Europa, como recuerda Javier Solana<sup>25</sup>, que recomienda que Europa como tal se implique en Asia en tres frentes mutuamente beneficiosos: liberalización del comercio, con acuerdos que se están desarrollando con varios de estos países; integración regional, difícil al carecer la zona de una arquitectura institucional y geográfica; y un acuerdo para un G3.

Washington, por su parte, quiere que Europa se implique más en Asia, que «pivote» también, y no solo en términos comerciales, sino con una visión estratégica. Asia, y dentro China, es el mayor mercado comercial para una Europa que va abriendo mercados con acuerdos de libre cambio con Corea del Sur y otros.

A China le interesa Europa, con la que ya es interdependiente<sup>26</sup> en términos comerciales y en inversiones en ambos sentidos que no dejan de crecer: del 2% al 3% de las inversiones europeas fuera van a China, y entre un 5% y un 6%, en sentido contrario. En 2013 se cumplió una década del establecimiento de la «asociación estratégica» entre Bruselas y Pekín, con cumbres anuales y ahora un Diálogo Estratégico a Alto Nivel Unión Europea-China desde 2011. Esta asociación, tras diez años, no ha dado resultados concretos y de calado en los tres pilares básicos: el económico, el de la seguridad, y el social y cultural.

China no se sentiría cómoda en un G2 con una superpotencia como Estados Unidos, pero hace tiempo —sobre todo desde la imposición del embargo sobre comercio de armas de 2005— que dejó de ver a la Unión Europea como un socio con el que contrarrestar la hegemonía de Estados Unidos, aunque sí ha utilizado el euro para equilibrar algo el dominio del dólar. De hecho, Europa ha presionado a China para la compra de bonos para el rescate de Portugal, Irlanda y Grecia, dentro del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera. Y, desde 2011, China ha acelerado la diversificación de la compra de deuda de otros países y en la actualidad un 30% de lo que dispone está denominado en euros, pero centrándose sobre todo en bonos alemanes.

Pero si China quiere una Unión Europea que funcione —incluido el euro como moneda única— y está interesada en su transformación, tampoco quiere una Europa demasiado fuerte. Va buscando las fortalezas y debilidades de la Unión e intenta aprovecharlas a través de unas relaciones bilaterales con cada Estado miembro que a su vez estos fomentan, pues son competidores pese a que se trate de una relación estratégica para la Unión Europea. El viaje de Merkel a Pekín poco antes de las elecciones

<sup>25</sup> SOLANA, Javier : «Europe's Smart Asia Pivot», en *Project Syndicate*, 17 de septiembre de 2013. <http://www.project-syndicate.org/print/the-eu-s-startegic-advantages-in-asia-by-javier-solana>.

<sup>26</sup> CASARINI, Nicola: «The EU-China Partnership: 10 years on». European Union Institute for Security Studies, octubre de 2013. <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/the-eu-china-partnership-10-years-on>.

alemanas lo demuestra, así como la manera en que Pekín presionó para evitar sanciones sobre los paneles solares. Y pese a las cumbres UE-China, como la que tuvo lugar en noviembre que sentó las bases para futuros acuerdos estratégicos y de inversión y comercio, y es esta competencia en las relaciones con China entre los Estados miembros de la Unión Europea la que impide que esta se dote de una política fuerte y estratégica hacia el enorme país asiático. Y sin política hacia China, la UE no será un actor global.

### *China-Estados Unidos*

Juntos representan el 32% del PIB mundial y un 48,5% del gasto militar. Se buscan y a la vez tienden a apartarse, pues saben que serán los grandes competidores o rivales —no enemigos, no estamos en una nueva Guerra Fría— del futuro, y ese futuro representa parte del presente. En algunas cosas se parecen al querer ser excluidos de algunos aspectos del derecho internacional, en lo que ambos se diferencian claramente de la Unión Europea.

«China actúa puramente en defensa de sus propios intereses. No le interesa cambiar el mundo», señala Lee Kuan Yew<sup>27</sup>. La gran diferencia es que Estados Unidos cree que sus ideas e ideales son universales. China, no. Para el anciano dirigente de Singapur es una relación desigual no solo en términos clásicos (militares y otros), sino también culturales; en estos términos, pero también en otros más concretos, a saber, a través de los millares de chinos que estudian en Estados Unidos y posteriormente regresan.

Significativo fue el ya citado encuentro informal en California en junio entre Barack Obama y Xi Jinping, sin agenda cerrada, para conocerse y hablar de todo. Es de suponer que esencialmente en inglés y con un interlocutor chino que conoce Estados Unidos, pues visitó el país de joven. Pero poco se supo de lo que realmente hablaron los dos mandatarios de las dos mayores potencias del mundo.

China es hoy el mayor detentor extranjero de deuda pública de Estados Unidos. De ahí que, cuando la paralización del Estado norteamericano por falta de presupuesto, situándose al borde del abismo al no aumentar el techo de gasto, surgieran voces oficiosas de China que pedían una «des-americanización» de la economía mundial.

Ambas potencias cooperan, pero también compiten. China es perfectamente consciente de que el Acuerdo Transpacífico (TPP, en sus siglas en inglés) está dirigido contra ella. Pero a su vez China estaría moviendo

<sup>27</sup> KUAN YEWE, Lee: *The Grand Master's Insights on China, the United States, and the World*. Belfer Center Studies in International Security, 2012.

hilos por detrás para lanzar un acuerdo de libre comercio desde la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN). No está dirigido contra los doce del TPP, pero los coloca —sobre todo a Indonesia— ante una difícil elección, mientras se lanzan las críticas desde Pekín de que el TPP favorece a las economías más ricas y a las empresas más poderosas.

A diferencia de Europa, en Asia, y especialmente en el Asia oriental, Estados Unidos es una potencia militar naval, aérea e incluso terrestre (con fuerzas en Corea del Sur y en Japón), en una zona mucho más multipolar de lo que parece, aunque esencialmente marítima, y de ahí una parte del incremento en el gasto y capacidad naval militar china. Lo cual responde y a su vez lleva a Estados Unidos a incrementar la proporción de buques de guerra desplegados en el Pacífico, como parte del «pivote» de Obama hacia Asia.

También está la competencia, esta vez más en el terreno de las inversiones, por la creciente presencia china en zonas como África o América Latina, aunque esté algo infundado el temor occidental a que China acabe comprando el mundo. Y, naturalmente, está la competencia ya permanente en ciberespionaje.

### *Plurilateralismo*

Pese al resurgir de la ONU, el mundo se ha vuelto en parte más neowestfaliano, en el sentido de que vuelven a dominar las ideas sobre el respeto a la soberanía nacional frente a las de injerencia en asuntos internos o soberanía compartida, tanto en Estados Unidos como entre los BRICS y otras economías emergentes. El mundo se ha hecho multipolar, pero menos multilateral, lo que cabe llamar *plurilateral*. «A largo plazo, todos los países BRICS parecen decididos a intentar reducir la influencia occidental en las instituciones globales. El multilateralismo tradicional no es, por tanto una base fiable para la estrategia [europea] en un mundo neowestfaliano», plantea el ECFR<sup>28</sup>. Aunque el mundo no es neowestfaliano, en el sentido de que se ha hecho más complejo y en el de que junto a los Estados abundan los actores no estatales que pesan en las relaciones aún llamadas internacionales. Y las injerencias externas en asuntos internos se multiplican, como la presencia de políticos europeos y estadounidenses junto a manifestantes en Ucrania, o las constantes opiniones de organismos internacionales sobre las reformas que debe hacer cada país.

Hay que señalar que no hay una inversión por parte de los miembros de la tríada en instituciones comunes o globales, quizás con la excepción del FMI. Y que no hay una separación entre las cuestiones bilaterales en la tríada frente a cuestiones globales como el cambio climático, cuestiones marítimas o la ciberseguridad.

<sup>28</sup> DENNISON, Susi, *et al.*: *Op. cit.*

Se está avanzando también hacia un multilateralismo no global o general, sino de unos pocos, plurilateral, que Moisés Naim<sup>29</sup> llama «minilateralismo». Es lo que está funcionando con Irán, en parte con Siria, con el G20 y las diversas formaciones G. Este *minilateralismo* también avanza en el terreno comercial, donde las grandes rondas globales, como la de Doha, pese a ligeros avances en 2013, han fracasado, mientras avanzan los acuerdos regionales, como los ya citados, de creciente importancia en una globalización que ha impulsado el regionalismo en un mundo mucho más reticular.

En esta situación, la tríada, o al menos algunos de sus elementos (Europa no siempre es tal, sino algunos de sus Estados miembros), debería tener un papel destacado. Sus bancos centrales se coordinan a menudo, lo cual es un síntoma de que esta relación va a más. Pero los separan a menudo, como ya hemos señalado, temas globales, como la lucha contra el calentamiento global, donde Europa está prácticamente aislada en esta tríada, cuya acción conjunta resultaría necesaria.

Europa puede interactuar con China sin despertar recelos por parte de Estados Unidos. Sin embargo, las otras interacciones, China con Estados Unidos y estos con Europa, sí despiertan recelos, de muy diversa índole, en el tercer elemento de la tríada. La tríada puede llegar a ser real, pero carecerá de flexibilidad, lo que, en el fondo, quizás evite problemas.

---

<sup>29</sup> NAIM, Moisés: *El fin del poder*. Debate, 2013.

## Hacia un nuevo orden en Oriente Próximo

Mario Laborie

## Capítulo segundo

### Resumen

En el presente capítulo se trata de identificar las fuerzas transformadoras comunes a todo Oriente Próximo. Mediante un enfoque transversal, se exponen algunos de los aspectos considerados más relevantes para explicar su situación actual y la obtención de perspectivas de futuro. También se analizan las tendencias de cambio que afectan a todos los países árabes sin excepción y que constituyen el escenario en el que transcurren los procesos geopolíticos regionales. Sobre estas tendencias transformadoras se abre paso un nuevo orden regional que se conforma alrededor de tres factores: la necesidad de definir un nuevo modelo de estado, con el islam como telón de fondo, la creciente influencia de las monarquías del golfo Pérsico y los cambios en el equilibrio del poder y de la geopolítica global.

### Palabras clave

Oriente Próximo, orden regional, islamismo, geopolítica, revoluciones árabes.

## **Abstract**

*The present chapter tries to identify the Middle East transforming forces. In order to explain its current situation and future perspectives some of the most relevant aspects are evaluated. Also, the trends of change that concern to all the Arab countries are analyzed. Those trends constitute the landscape in which geopolitical processes occur. Above those transformations, a new regional order is being shaped by three factors: the need to define a new state model, the rise of the Gulf monarchies influence and the balance of power and global geopolitics shifts.*

## **Key Words**

*Middle East, Regional Order, Islamism, Geopolitics, Arab Revolutions.*

## Introducción

Tres años después, nadie duda que las revueltas árabes han cambiado el curso de la historia de Oriente Próximo. Las dinámicas que dominaron la región durante décadas saltaron por los aires cuando el suicidio de un joven tunecino, a finales de 2010, se convirtió en el epicentro de masivas protestas populares. La falta de libertades políticas, la demanda de reformas socioeconómicas y la apropiación durante décadas de las instituciones y recursos estatales por parte de regímenes autocráticos fueron las razones principales que explicaron el inesperado estallido de los disturbios.

Con su rápida expansión a la mayor parte de los países árabes, aquellas revueltas abrieron la transición hacia un nuevo Oriente Próximo cuya forma definitiva es todavía una incógnita. Los cambios, casi pacíficos, producidos en Túnez, Egipto y Yemen provocaron inicialmente un optimismo generalizado. El término *primaveras árabes*, con el que se definían, refleja las expectativas positivas que las vertiginosas transformaciones planteaban en su comienzo. Pero el deterioro de la situación hacia una creciente inestabilidad y volatilidad, tanto en clave nacional como regional, ha provocado un vuelco desalentador sobre el futuro del mundo árabe.

Las revueltas han presentado un reto de primera magnitud para todos los Gobiernos de la región, aunque las condiciones estructurales internas dificultan una mayor liberalización política. En los países en que los Gobiernos autoritarios han caído, las débiles instituciones estatales son incapaces de adecuarse a las demandas de la población. Además, el extremismo y la fragmentación social impiden alcanzar el consenso necesario para que la transición política se efectúe de manera pacífica.

A las indudables repercusiones internas de las revueltas se han unido con el paso del tiempo las consecuencias geopolíticas internacionales. La pugna por el dominio regional, la confrontación entre las dos corrientes mayoritarias del islam —sunismo y chiismo—, la creciente debilidad de algunos Estados, la presencia de grupos armados de orientación yihadista, el sempiterno conflicto árabe-israelí y la acción de los poderes globales someten a la región a dinámicas centrífugas o centrípetas que son causa de debilidad. La guerra que vive Siria es un compendio de todos estos factores. El secretario general de la ONU ha denominado al conflicto sirio una «guerra por poderes, con actores regionales e internacionales armando a un bando y al otro»<sup>1</sup>. Con estas palabras, Ban Ki-moon dejaba patente que el conflicto sirio es mucho más que una guerra civil, ya que sobre ese tablero estratégico se estaría jugando una partida por la hegemonía regional entre Irán, Arabia Saudí y Turquía; pero en el que también

<sup>1</sup> «Ban says Syria conflict has become proxy war», en *The Daily Star*, 3 de agosto de 2012. <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2012/Aug-03/183309-ban-says-syria-conflict-has-become-proxy-war.ashx#ixzz240a3cU3C>.

se encuentran implicados, entre otros, Estados Unidos, Rusia, Líbano, Jordania e Israel. A todo esto, hay que unir el reciente acuerdo provisional sobre el programa nuclear iraní que, de llegar a buen término, tiene el potencial de reconfigurar completamente la geopolítica regional.

Sobre este marco general, el presente capítulo expone algunos de los aspectos considerados más relevantes para explicar la situación actual de Oriente Próximo para obtener perspectivas de futuro, válidas a corto y medio plazo. Para ello, se ha buscado un enfoque transversal que permita identificar las fuerzas transformadoras comunes a toda la región, aunque es importante adelantar que, dado su heterogéneo alcance, no existe una única primavera árabe, sino una variedad de ellas. Así, el texto está dividido en tres partes. La primera presenta las tendencias de cambio que afectan a todos los países árabes sin excepción y que constituyen el escenario en el que transcurren los procesos geopolíticos regionales. Sobre estas tendencias transformadoras se abre paso un nuevo orden regional cuyas dinámicas fundamentales se describen en el segundo apartado. Por último, y a modo de conclusión, se exponen algunas reflexiones finales sobre el presente en Oriente Próximo que anticipan un futuro muy incierto.

### **Tendencias de cambio regionales**

De acuerdo con el Consejo de Inteligencia Nacional de Estados Unidos<sup>2</sup>, en las dos próximas décadas el mundo en su conjunto sufrirá una transformación radical, empujado por cuatro potenciadores de cambio —megatendencias que ocurrirán en cualquier circunstancia—: empoderamiento de los individuos, difusión del poder, procesos demográficos y el nexo entre agua, comida y energía.

Las revueltas árabes han puesto de manifiesto la aparición de retos inéditos, a los que los instrumentos estatales no proporcionan una respuesta adecuada y que ponen en entredicho las usuales dinámicas regionales. A la vista de su evolución, las cuatro megatendencias apuntadas ya están teniendo un impacto fundamental sobre los Estados de Oriente Próximo y sus sociedades. Así, el escenario actual de la región está siendo conformado, principalmente, por la fuerza de la opinión pública, y también por el progresivo debilitamiento del poder central y de los instrumentos tradicionales de seguridad.

### **Fuerza de la opinión pública**

En la actualidad, los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad representan casi una quinta parte de la población de Oriente Próximo y del norte de

<sup>2</sup> «Global Trends 2030: Alternative Worlds». National Intelligence Council, diciembre de 2012. [http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends\\_2030.pdf](http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf).

África, lo que significa el porcentaje más alto en la historia de la región<sup>3</sup>. Las revueltas árabes no se habrían iniciado sin el empuje de esta enorme masa de jóvenes, que no tienen posibilidad de acceder a una educación de calidad o a un empleo adecuadamente remunerado que les permita formar su propia familia.

En Oriente Próximo, los recursos económicos permanecen, en general, en manos de exiguas élites, que controlan además las instituciones del Estado. Así, las causas profundas que dieron lugar a las revueltas árabes no han desaparecido, ni desaparecerán a medio plazo, pues es imposible dar respuesta inmediata a las demandas juveniles. Estas circunstancias suponen un alto grado de conflictividad latente. Por ello, la fuerza transformadora no ha hecho más que empezar, y no es descartable que algunos países, hasta ahora inmunes a las demandas públicas, se vean sometidos a la presión del activismo político. Tampoco los nuevos Gobiernos surgidos de los procesos de transición están libres de esa presión, lo que incrementa su inestabilidad.

Junto a la demografía, la propagación de las nuevas tecnologías presenta también retos fundamentales al orden tradicional que ha regido el mundo árabe durante decenios. En la mayoría de los países árabes, las correspondientes leyes de prensa están concebidas para «dificultar la aparición de publicaciones independientes, para mantener el debate público en manos de elementos responsables y para disponer de una excusa con la que castigar a los que se desvían y sobrepasan la línea roja de la expresión permisible»<sup>4</sup>. Pero, el acceso masivo a internet y a las redes sociales, junto con la expansión de la televisión por satélite en lengua árabe, han puesto en cuestión este paradigma, y han roto el monopolio de la información ejercido hasta ahora por los regímenes autocráticos. Una juventud ansiosa de cambios profundos, que dispone de poderosos instrumentos tecnológicos con los que relacionarse, supone una fuerza que los Gobiernos no pueden obviar. La calle se convierte así en la depositaria de una soberanía nacional difusa, pero capaz de modificar las políticas gubernamentales.

El hecho de que estas dinámicas permanezcan abiertas manifiesta contradicciones respecto a los objetivos que originaron las revueltas árabes. En contra de lo que podría esperarse, el empoderamiento del individuo y de la sociedad civil ha supuesto un motivo de fractura social. Como demuestra la situación en Túnez, Libia o Egipto, el fraccionamiento ideológico no encuentra mecanismos para canalizar las demandas populares de forma ordenada a través de las instituciones. En algunos casos, el

<sup>3</sup> «A generation on the move», Issam Fares Institute for Public Policy & International Affairs, Beirut, noviembre de 2011. [http://www.unicef.org/media/files/Summary\\_Report\\_A\\_GENERATION\\_ON\\_THE\\_MOVE\\_AUB\\_IFI\\_UNICEF\\_MENARO\\_.pdf](http://www.unicef.org/media/files/Summary_Report_A_GENERATION_ON_THE_MOVE_AUB_IFI_UNICEF_MENARO_.pdf).

<sup>4</sup> WHITAKER, Brian: «¿Qué sucede en Oriente Próximo?». Aguilar, Madrid, 2012, p. 162.

reto para los opositores es derribar al régimen —no únicamente al Gobierno— y cambiarlo por otro modelo que sea aceptable para la mayoría. Y es en este punto donde aparecen las discrepancias entre las distintas facciones de la oposición, incapaces de alcanzar el necesario consenso que establezca un nuevo sistema de Gobierno, aceptable por la mayoría de la población. En este sentido, no hay una primavera árabe, sino varias, que se desarrollan de forma contrapuesta en función de la ideología y del modelo político y social defendido. Frecuentemente, estos modelos son del todo antagonistas. Por ejemplo, en Egipto y Túnez, la pugna entre las fuerzas conservadoras de las tradiciones islámicas y los sectores seculares nacionalistas ha provocado un cisma social evidente.

### *Debilitamiento de las instituciones estatales*

Sin excepción, los regímenes autoritarios árabes se han caracterizado por el mayor o menor control sobre los aparatos de seguridad y el grado de represión que estos ejercen en todos los ámbitos. La misión primordial de estos aparatos era, y sigue siendo, la supervivencia del régimen<sup>5</sup>; de ahí que estén dirigidos por el círculo más íntimo de los autócratas. Al mismo tiempo, la lealtad de los jefes militares o policiales hacia el régimen se basa en los intereses personales. Si el régimen cae y otros toman el poder, estos jefes también serán reemplazados.

Bajo esta premisa, y en función de sus particularidades internas, las revueltas están teniendo un impacto heterogéneo sobre los Estados árabes. Solo se produce el triunfo pacífico de las revueltas en aquellos países en los que las fuerzas de seguridad desobedecen al poder establecido, normalmente para salvaguardar su posición predominante en la estructura del Estado. Al permitir la caída del presidente Mubarak, el Ejército egipcio ganó grandes dosis de legitimidad, de tal manera que hoy la mayor parte de los egipcios lo observan como una institución patriótica en la que se puede confiar para actuar en beneficio de la nación<sup>6</sup>. Por otro lado, en aquellas naciones donde los aparatos de seguridad han sobrevivido a las protestas populares, es más que posible que se produzca un fortalecimiento de las estructuras securitarias, ya que existen poderosas fuerzas que harán todo lo posible por conservar el *statu quo*.

<sup>5</sup> BISHARA, Marwan: «The Invisible Arab: Excerpt from Chapter 1», en *Al Jazeera*, 9 de febrero de 2012. <http://www.Aljazeera.com/indepth/opinion/2012/01/201212584645463852.html>.

<sup>6</sup> KORDUNSKY, Anna; LOKESSON, Michael: «The Egyptian Military's Huge Historical Role», en *National Geographic*, 5 de julio de 2013. <http://news.nationalgeographic.com/news/2013/07/130705-egypt-Morsi-government-overthrow-military-revolution-independence-history>.

Por el contrario, en los países en que los cuerpos de seguridad han permanecido unidos y sumisos al Gobierno, se ha desencadenado la represión y la violencia. En este aspecto, Siria constituye un caso todavía más extremo. Allí, la minoría alauita, a la que pertenece el presidente Bashar El Asad, controla los cuerpos de seguridad y los servicios de inteligencia estatales, que han mostrado una inesperada cohesión y resiliencia durante los tres años que dura ya el conflicto sirio.

En cualquier caso, la oleada de revueltas ha conllevado, sin excepción, el debilitamiento de los Estados árabes y, con ello, el empeoramiento de las condiciones de seguridad. El colapso de Libia, próximo a convertirse en un estado fallido<sup>7</sup>, constituye sin duda el paradigma de esta situación. En ese país, la caída del coronel Gadafi y la desintegración de las frágiles instituciones estatales de su régimen están produciendo un vacío de seguridad que los europeos empezamos a sentir. Como es habitual, la pérdida del monopolio legítimo del uso de la violencia por parte del Estado es aprovechado por otros actores en beneficio de sus intereses particulares. Al mismo tiempo, se produce la rotura de los lazos que unen a los distintos grupos sociales a través del Estado y la vuelta a organizaciones políticas preestatales —tribus, clanes o familias—, que luchan entre ellas por el poder y los recursos económicos.

Hay que tener en cuenta que, en muchos casos, las revueltas populares dieron comienzo en aquellas zonas en las que la legitimidad del Estado estaba en entredicho o en las que existían minorías discriminadas. En estas circunstancias, ciertos grupos, como los que siguen la ideología yihadista, ponen en riesgo la propia existencia del Estado y buscan, por ello, su desmoronamiento. Así, aunque el éxito de algunas revueltas ha desacreditado en gran medida la doctrina de Al Qaeda, la debilidad institucional generalizada ha proporcionado nuevas oportunidades a esta organización terrorista y a sus grupos afiliados. De esta forma, el «mercado libre de armas» tras el colapso del régimen de Gadafi, la crisis de Mali iniciada en 2012 y la debilidad de los Estados de la ribera sur del Mediterráneo y del África subsahariana han convertido el Sahel en el territorio ideal para la actuación del terrorismo<sup>8</sup>.

Al mismo tiempo, la pérdida del control de las fronteras estatales facilita los tráficó ilícitos de todo tipo. Armas, drogas o personas pueden moverse sin control por la inmensidad de los espacios vacíos. Los riesgos y amenazas que surgen del arco de inestabilidad que se extiende desde

<sup>7</sup> STAFFORD, James: «Libya Is a Failed State», en *Worldpress.org*, 16 de octubre de 2013. <http://worldpress.org/Mideast/3986.cfm>.

<sup>8</sup> DÍEZ ALCALDE, Jesús: «Mali: decisiva y contundente reacción militar de Francia para frenar el avance yihadista». IIEE, Documento de Análisis 06/2013, 23 de enero de 2013.

Oriente Próximo hasta las costas atlánticas del Sahel<sup>9</sup> afectan de forma directa a la Unión Europea, confiriendo a España una nueva posición geoestratégica. Así, «la seguridad de España está indefectiblemente ligada a la estabilidad política y social de sus vecinos y, con ello, a la de los vecinos de sus vecinos»<sup>10</sup>.

En este mismo sentido, también la península del Sinaí vive un peligroso vacío de seguridad dada la creciente debilidad de las instituciones de seguridad egipcias. Más allá de las reclamaciones políticas de la población beduina hacia el Gobierno de El Cairo, informes sobre la creciente criminalidad sugieren que la península del Sinaí se ha convertido en una ruta para el abastecimiento de armas a Hamás por parte de Irán, y una base para grupos terroristas de orientación yihadista.

### Dinámicas regionales

Durante décadas, Oriente Próximo ha sido objeto de la pugna entre las fuerzas conservadoras de las tradiciones islámicas y los regímenes seculares nacionalistas como el naserismo egipcio o el baazismo de Irak o Siria. Hoy, la pugna entre religión y secularismo constituye un conflicto interno dentro de las transiciones políticas que se suceden en Oriente Próximo. Sin embargo, es crucial entender que el islam no se discute en modo alguno en estos procesos de cambio. Lo que en realidad está en juego es el diseño de un modelo de Estado que acomode las diferentes sensibilidades e ideologías, en ocasiones antagónicas.

Por otro lado, se ha producido una evolución de un modelo nacionalista — en algunos casos panarabista— a otro basado en la religión, de acuerdo a líneas sectarias y a interpretaciones divergentes sobre el islam. Esta transformación ha realineado las alianzas entre los distintos países en la región. En este aspecto, la división entre el *arco suní*, liderado por Arabia Saudí, y el *creciente chií*, con Irán como máximo exponente, se ha hecho mucho más profunda. Y es precisamente en Siria donde los principales poderes regionales citados, junto a Turquía, dirimen su influencia regional. Así, la pugna religiosa es exacerbada para defender posiciones geopolíticas.

Teniendo en cuenta las tendencias transformadoras señaladas en el apartado anterior, el escenario de Oriente Próximo se conforma alrededor de tres factores: la necesidad de definir un nuevo modelo de Estado, con el islam como telón de fondo; el ascenso de la influencia de las monarquías del golfo Pérsico, y los cambios en el equilibrio del poder y de la geopolítica global.

<sup>9</sup> MORENÉS, Pedro: «Defensa en España y de España», en *Política Exterior*, septiembre de 2013, p. 15.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 16.

### *Religión y modelo de Estado*

Un estudio publicado por el Pew Research Center<sup>11</sup>, en abril de 2013, señalaba que, en todo el mundo, la mayor parte de los creyentes musulmanes están profundamente comprometidos con su fe, y quieren que sus enseñanzas formen parte no solo de su vida personal, sino también de su sociedad y de la política. Muchos musulmanes expresan su deseo de que se reconozca a la sharía —ley islámica— como la ley oficial de su país<sup>12</sup>, y que los líderes religiosos detenten algún tipo de influencia en los asuntos políticos.

Ante estos datos, es indudable que el islam ocupa una posición central en el debate político actual del mundo árabe. Sin embargo, existen importantes dudas acerca de las repuestas que la religión debe dar a los problemas estructurales que sufren las sociedades árabes. Las visiones modernizadoras y pragmáticas se contraponen a las conservadoras, en ocasiones de forma violenta, y conforman así un escenario de fraccionamiento y radicalización social. Cuestiones como el futuro del llamado islam político, las pugnas en el seno del sunismo entre sus enfoques más o menos rigoristas, la rivalidad suní-chií y el encaje sociopolítico de las minorías de otros credos o de etnia no árabe, como los kurdos o bereberes, son cuestiones que permanecen abiertas.

### *¿El futuro del islam político?*

El derrocamiento del presidente egipcio, Mohamed Morsi, ha puesto en tela de juicio uno de los elementos principales surgidos de las revueltas populares: el ascenso al poder del islam político. Para Mumtazer Turkone, politólogo turco, se puede definir al islamismo como «un esfuerzo por llevar la soberanía del islam a todos los dominios de la vida desde la fe a través de la política, la administración y la ley, y una forma de alcanzar una solución al problema del subdesarrollo de los países musulmanes en relación a Occidente mediante la unidad y solidaridad entre todos los musulmanes»<sup>13</sup>.

Con este ideario, y siguiendo el mismo camino marcado desde tiempo atrás por el primer ministro turco Recep Tayyip Erdogan, los avances del Partido de la Libertad y la Justicia en Egipto, del Partido de la Justicia y el Desarrollo en Marruecos, de Ennahda en Túnez o Hamás en Gaza,

<sup>11</sup> «The World's Muslims: Religion, Politics and Society». Pew Research Center, 30 de abril de 2013. <http://www.pewforum.org/2013/04/30/the-worlds-muslims-religion-politics-society-exec>.

<sup>12</sup> Así se manifiesta el 74% de los egipcios o el 89% de los palestinos. *Ibidem*.

<sup>13</sup> TURKONE, Mumtazer, citado por AKTAY, Yasin: «The "ends" of Islamism: rethinking the meaning of Islam and the Political», en *Insight Turkey*, vol. 15, núm. 1, 2013, pp. 111-125.

pasando por su creciente influencia en Jordania, la oposición siria o incluso en los países del golfo Pérsico, llevaron a la conclusión de que los islamistas en general eran los grandes beneficiarios de los procesos de cambio iniciados.

La simpatía por los pasados años de represión, la inexistencia de otros movimientos políticos organizados y la creencia de que los islamistas defenderían mejor la justicia social son los factores que coadyuvaron a la toma del poder por el islamismo político suní que tiene en los Hermanos Musulmanes su principal formación. Creada en la ciudad egipcia de Ismailia por Hassan Al Bana, en 1928, la Hermandad Musulmana surgió como una sociedad que tenía como objetivo «la reforma total de la vida política, económica y social del país, por el Gobierno desde arriba y por la gente desde abajo»<sup>14</sup>. Sobre la base de una interpretación estricta de la sharía, su ideario reformista y antioccidental se expandió rápidamente por la mayoría de los países árabes<sup>15</sup>. Aunque las distintas comunidades son casi independientes en su actuación, «mantienen lazos que permiten hablar de una dimensión internacional del movimiento; es decir, de una hermandad global, que repite la organización estructurada [de la sociedad central egipcia]»<sup>16</sup>.

Tras más de ochenta años de persecución, la revolución del 25 de enero de 2011 en Egipto, la gran potencia árabe, dio a los Hermanos Musulmanes una oportunidad histórica para ejecutar su programa islamista de reformas. En las elecciones a la presidencia de la república, en junio de 2012, el candidato de la Hermandad, Mohamed Morsi, venció de forma ajustada a Ahmed Shafiq, general del ejército y ex primer ministro de Mubarak, y se convirtió así en el primer presidente civil de la historia egipcia<sup>17</sup>. En ese instante, se observaba al islam político como un movimiento reformista, no necesariamente democrático, pero que estaba dispuesto a utilizar un punto de equilibrio entre la ley islámica y la realidad social y económica.

<sup>14</sup> MITCHELL, Richard P: «The Society of the Muslim Brothers». Oxford University Press, New York, 1993. p. 260.

<sup>15</sup> Algora señala que existen ramas de la Hermandad en Siria, Jordania, Sudán, Argelia, Libia, Túnez, Marruecos, Arabia Saudí, Catar y Kuwait. ALGORA WEBER, María Dolores: «Los Hermanos Musulmanes después de la "Revolución del 25 de enero": de los ideales del pasado a los desafíos políticos del presente», en *Revista IEEE*, núm. 0, diciembre de 2012, p. 210. <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/16>.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Morsi logró la victoria con un 51,73% de los votos (13.230.131), frente al 48,27% de los votos (12.347.380) conseguidos por su rival: «El islamista Mohamed Morsi gana las elecciones presidenciales de Egipto», en *La Vanguardia*, 24 de junio de 2012. <http://www.lavanguardia.com/internacional/20120624/54316264781/islamista-mohamed-mordi-gana-elecciones-presidenciales-egipto.html>.

Sin embargo, su intento de control absoluto de las instituciones, el deterioro de la economía y la creciente «desconfianza hacia ellos por parte de muchos egipcios que los veían como una hermandad cerrada y centrada en sus propios intereses»<sup>18</sup> degradaron progresivamente la imagen islamista. Morsi, haciendo caso omiso de otras sensibilidades políticas y religiosas y del estrecho margen de su victoria electoral, pretendió establecer un nuevo orden conformado alrededor de los principios de la sharía. Pero este proyecto fue rechazado por aquellos sectores que consideraban que era necesario un proyecto terrenal que abordase los problemas políticos, económicos y sociales reales de la ciudadanía. Así, el descrédito islamista surge de la incapacidad para dar respuesta a las demandas ciudadanas y crear un modelo de gobernanza estable: «La gente quiere tener comida en la mesa, asistencia sanitaria y educación, y el Gobierno no ha sido capaz de cumplir con esas expectativas»<sup>19</sup>.

Pese a los cambios de los últimos años, el auténtico problema de las sociedades árabes sigue siendo que los regímenes, así como las élites que los controlan —que solo se preocupan de defender sus propios intereses—, se apropian de las instituciones y recursos del Estado. La cuestión es cómo limitar este fenómeno y abrir el Estado a la sociedad. En este punto, el caso egipcio ha puesto de manifiesto la incompetencia del islam político para crear soluciones pragmáticas alejadas de cualquier concepción teocrática del Estado. A la postre, los islamistas solo buscan sustituir una élite por otra, y no modificar la injusta estructura social. En otras palabras, «en su transición hacia la acción política ya sea apoyando, oponiéndose, participando o arbitrando, los Hermanos Musulmanes emplean sus estructuras sociales y de predicación y la confianza adquirida para construir el poder político u oponerse a él, no para construir y consolidar sociedades»<sup>20</sup>.

El incremento exponencial de la criminalidad, los choques continuos con la judicatura egipcia y con otras instituciones del Estado, la apresurada aprobación de una nueva constitución, tildada de sectaria, y el intento de Morsi de atribuirse poderes casi absolutos empujaron al país a una situación de conflicto civil generalizado.

Las duras condiciones económicas, originadas por la inestabilidad política y la caída del turismo y la inversión extranjera, agudizaron el cisma social. Las manifestaciones masivas, convocadas por el movimiento Tamarod («Rebelión» en español), que llegaron al millón de personas, pusieron de relieve la incompetencia de los Hermanos Musulmanes para

<sup>18</sup> AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam: «Lecturas de la caída de Morsi». Comentario Elcano 45/2013, 9 de julio de 2013. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/ri/elcano>.

<sup>19</sup> ELBARADEI, M: «You can't eat sharia», en *Foreign Policy*, julio/agosto de 2013.

<sup>20</sup> GARAIBEH, I: «El fenómeno del islam político y las sociedades tuteladas». Al Hayat, 18 de septiembre de 2013. Traducción de la Fundación Al Fanar.

alcanzar el consenso necesario para gobernar en estas condiciones<sup>21</sup>. «La prohibición a lo largo de ochenta años no ha hecho tanto daño al grupo [Hermanos Musulmanes] como su cúpula en un año de gobierno»<sup>22</sup>. El progresivo deterioro del orden público, con centenares de muertos debidos a los enfrentamientos entre partidarios y detractores del Gobierno y las fuerzas de seguridad, empujó a las Fuerzas Armadas egipcias a deponer a Morsi el 3 de julio de 2013.

Si esta intervención militar constituye un golpe de estado o una segunda revolución es una cuestión controvertida. Para sus seguidores, Morsi disponía de una indudable legitimidad ganada en las urnas y la acción de los militares no puede ser calificada de otra forma que de un golpe antide-mocrático. Por el contrario, para los contrarios al islamismo, los militares no tenían otra opción<sup>23</sup>, dado el grave peligro de colapso del Estado. Así las cosas, ni la Administración estadounidense ni la Unión Europea han condenado el golpe militar, y se han limitado a pedir el arreglo pacífico de las rivalidades.

Pese a ser el pilar fundamental del régimen desde la fundación de la moderna república egipcia en 1952, el Ejército nunca ha gobernado directamente el país y ha preferido mantenerse fuera de la escena política, con la excepción del año transcurrido entre la caída de Mubarak y la elección de Morsi, en que el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas estuvo al frente de la nación. Esta posición en la sombra, la fragmentación de las fuerzas políticas, la nostalgia por un orden social perdido tras la revolución y la búsqueda de seguridad y estabilidad política y económica son algunas de las razones que han convertido al general Abdul Fatah Al Sisi, ministro de Defensa y principal promotor del golpe del 3 de julio, en el hombre fuerte del país, y a los militares en la institución mejor valorada<sup>24</sup>.

Pero, seis meses después de la caída del Gobierno del Partido de la Libertad y la Justicia —momento en que se termina de escribir esta contribución—, la división continúa sin que se atisbe ninguna señal de reconciliación. El Gobierno interino parece decidido a debilitar a los Hermanos Musulmanes por todos los medios, y cercarlos en el terreno financiero.

<sup>21</sup> IMONTI, Felix: «Egypt: an addiction to violence». ISN, 12 de abril de 2013. <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&id=162667>.

<sup>22</sup> YUSEF, Basern: «Sobre la pérdida de la batalla (Egipto)», en *Al Shuruq*. 1 de octubre de 2013.

<sup>23</sup> JONES, Sophia: «Egypt's perfect storm», en *Foreign Policy*, 26 de julio de 2013. [http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/07/26/egypt\\_s\\_perfect\\_storm\\_showdown\\_in\\_cairo](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/07/26/egypt_s_perfect_storm_showdown_in_cairo).

<sup>24</sup> DE LA GUARDIA, Julio: «Egipto: el Estado contra los Hermanos Musulmanes». Real Instituto Elcano, ARI 35/2013, 30 de agosto de 2013. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari35-2013-delaguardia-egipto-estado-contra-hermanos-musulmanes](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari35-2013-delaguardia-egipto-estado-contra-hermanos-musulmanes).

Igualmente, está tratando de descabezar el movimiento islamista y ha detenido a decenas de sus líderes por acusaciones relacionadas con la incitación a la violencia, el ataque a establecimientos públicos o el corte de vías públicas. Se ha imputado al destituido Morsi por su supuesta implicación en la muerte de manifestantes en los disturbios que tuvieron lugar frente al palacio presidencial de El Cairo en diciembre de 2012<sup>25</sup>. Además, las nuevas autoridades han borrado a la Hermandad de los registros de asociaciones acreditadas por el Ministerio de Solidaridad Social, lo que le impediría participar en próximos comicios electorales. Al mismo tiempo, el Gobierno interino ha puesto en marcha estrictas medidas con objeto de arrebatarse a los seguidores de los islamistas el control de las mezquitas. Así, ha decretado el cierre de los centros religiosos no oficiales, y no ha renovado a unos 55.000 imanes la autorización para dirigir la oración a los fieles, con la excusa de que no son graduados de la Universidad de Al Azhar, la institución teológica más prestigiosa del islam suní<sup>26</sup>. Incluso la futura constitución egipcia, actualmente en fase de redacción, podría prohibir los partidos islamistas, según un borrador publicado a finales de noviembre de 2013 en la prensa estatal del país<sup>27</sup>.

Las consecuencias de la inestabilidad sociopolítica para la economía egipcia son devastadoras. El aumento de la inflación y del desempleo, la caída del ahorro y de las reservas monetarias, y la pérdida de la confianza de los egipcios en sí mismos está empujando al sistema productivo y financiero a la quiebra. Únicamente, el ingente apoyo proporcionado por Arabia Saudí, Kuwait y Emiratos Árabes ha salvado, de momento, al país de la bancarrota. La ayuda de estas monarquías, cifrada en una cantidad cercana a los 12.000 millones de dólares, puede ser observada como una defensa explícita del golpe militar en su deseo de no permitir a la oposición islamista que arruine la frágil economía<sup>28</sup>.

En este contexto, la distancia entre los dos bandos enfrentados se hace cada vez mayor, y en medio han atrapado a aquellos sectores de la población que una vez apoyaron la revolución, pero que ahora ni secundan a los militares ni a los islamistas. Es evidente que la base popular que apo-

<sup>25</sup> La justicia egipcia ha aplazado hasta el próximo 8 de enero de 2014 el juicio contra el depuesto presidente Morsi, inicialmente previsto para el 8 de octubre de 2013: «El juicio a Morsi, aplazado hasta el 8 de enero». Europa Press, 4 de octubre de 2013. <http://www.europapress.es/internacional/noticia-juicio-Morsi>.

<sup>26</sup> GONZÁLEZ, Ricard: «El Gobierno egipcio arrebató las mezquitas a los islamistas», en *El País*, 17 de noviembre de 2013. <http://internacional.elpais.com/internacional/2013/11/17/actualidad>.

<sup>27</sup> PERRY, Tom; SALEH, Yasmine: «Borrador de Constitución de Egipto fortalece al Ejército, conversaciones se alargan». Reuters (América Latina), 28 de noviembre de 2013. <http://lta.reuters.com/article/worldNews/idL>.

<sup>28</sup> «UAE signs \$4.9 billion aid package to Egypt», en *Al Arabiya*, 26 de octubre de 2013. <http://english.alarabiya.net/en/business/economy/2013/10/26/UAE-to-support-development-projects-in-Egypt-worth-4-9-billion.html>.

ya a los militares egipcios es muy sólida, aunque también es indiscutible que los millones de Hermanos Musulmanes no van a desaparecer de la noche a la mañana<sup>29</sup>, pese al uso de la fuerza, en algunos casos desproporcionado, por parte de las nuevas autoridades egipcias.

Así, la espiral de represión por parte del Gobierno interino puede provocar la progresiva radicalización del islamismo<sup>30</sup>. En consecuencia, el factor más peligroso es la posible deriva hacia posiciones violentas. Como se ha comentado anteriormente, en los últimos meses se ha producido, en todo Egipto, un constante incremento de acciones armadas contra comisarías de policía y otras instalaciones del Estado<sup>31</sup>. Pero sin duda, el intento de asesinato del ministro del Interior egipcio, Mohamed Ibrahim, el pasado 5 de septiembre de 2013, constituye el suceso más preocupante de esta deriva virulenta. La bien planeada operación contra una autoridad fuertemente protegida —lo que salvó su vida— sugiere que quienquiera que ejecutase el ataque dispone de adiestramiento terrorista; y que persiste el peligro de nuevas acciones de este tipo<sup>32</sup>. No obstante, el hecho de que el Gobierno interino egipcio haya levantado a mediados de noviembre el estado de emergencia en el país puede señalar su creciente capacidad para imponer la seguridad y el orden en la calle.

Las lecciones que se desprenden del caso egipcio podrían determinar el futuro del conjunto de los movimientos islamistas. Mientras que, para algunos, el derrocamiento de Morsi ha infundido cautela a la hora de impulsar demasiado rápido sus agendas, en otros la radicalización y la línea dura se han reforzado<sup>33</sup>. Si el experimento islamista ha fracasado en una nación estable, las posibilidades de que triunfe pacíficamente en países en dificultades son remotas. Así, el fallido intento de conciliar el islam político con las formas de gobernación modernas tendrá, sin duda, consecuencias regionales, y puede servir de instigación a la violencia de los islamistas que se sienten defraudados por la democracia y el laicismo<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> HELLYER, H. A.: «Egypt's revolutionaries: what do they stand for?», en *Al Arabiya*. 7 de octubre de 2013. <http://english.alarabiya.net/en/views/news/middle-east/2013/10/07/Egypt-s-revolutionaries-what-do-they-stand-for-where-do-they-go-.html>.

<sup>30</sup> GEORGY, Michael; PERRY, Tom: «As Egypt's Brotherhood retreats, risk of extremism rises». Reuters, 28 de octubre de 2013. <http://www.reuters.com/article/2013/10/28>.

<sup>31</sup> KIRKPATRICK, David D.: «Egyptian Attacks Are Escalating Amid Stalemate», en *The New York Times*, 7 de octubre de 2013. [http://www.nytimes.com/2013/10/08/world/middleeast/egypt-violence.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/10/08/world/middleeast/egypt-violence.html?_r=0).

<sup>32</sup> «In Egypt, an assassination attempt on the interior minister». Stratfor, 3 de septiembre de 2013.

<sup>33</sup> SCHEMM, Paul: «Egypt over throw shakes Islamists in the region». AP, 7 de julio de 2013. <http://bigstory.ap.org/article/egypt-overthrow-shakes-islamists-region>.

<sup>34</sup> HUSAIN, Ed: «Egypt Risks the Fire of Radicalism», en *International Herald Tribune*, 3 de julio de 2013. [http://www.nytimes.com/2013/07/04/opinion/global/egypt-risks-the-fire-of-radicalism.html?%20pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/07/04/opinion/global/egypt-risks-the-fire-of-radicalism.html?%20pagewanted=all&_r=0).

En este aspecto, se ha señalado el paralelismo entre la situación actual de Egipto y la trágica experiencia vivida por Argelia en los años noventa<sup>35</sup>. En la nación magrebí, los islamistas habían ganado democráticamente las elecciones de 1991, pero el ejército, con el apoyo de las clases medias argelinas, les impidió tomar el poder. La posterior guerra civil causó la muerte de más de 300.000 personas, y sus secuelas todavía son patentes en el país. Pero es improbable que los islamistas egipcios pasen a la revuelta armada, a menos que se les cierren todas las puertas de la participación política.

Como se esperaba, la organización terrorista Al Qaeda, cuya ideología se vio debilitada por el éxito inicial de las revueltas populares, no ha tardado en capitalizar el fracaso islamista en Egipto. El 2 de agosto de 2013, Ayman Al Zawahiri declaraba: «Lo que ha pasado es la mayor prueba del fracaso de tomar el camino de la democracia para alcanzar el poder en el islam. [...] Esta vez, la Hermandad llegó a la presidencia de la república, y consiguió la mayoría en el Senado y la Shura, y a pesar de todo la retiraron del poder por la fuerza»<sup>36</sup>. Este mensaje del líder de Al Qaeda muestra el peligro de que la narrativa salafista-yihadista recupere parte de la ascendencia perdida. Mientras que la organización central de Al Qaeda parece encontrarse en una situación de extrema debilidad, por causa de la muerte o detención de la mayor parte de sus líderes, el mensaje de extremismo religioso y violencia continúa siendo influyente en gran parte del mundo islámico.

El salafismo muestra una interpretación más puritana y fundamentalista del islam que la defendida por los Hermanos Musulmanes. Su origen se encuentra en las doctrinas del jurista Ahmad Ibn Hanbal (Bagdad, 780-855), que prohibían el uso de la razón cuando se lee el Corán. Se trata más de una filosofía o modo de vida que de un movimiento político, ya que en su concepción más extrema cualquier forma de gobierno, democrático o dictatorial, es inaceptable, pues solo Dios puede ser soberano, razón por la que sus seguidores descartaban cualquier participación o reivindicación política, a diferencia del islamismo político. Algunos regímenes autoritarios permitieron la actuación de las organizaciones salafistas<sup>37</sup>. No obstante, a raíz de la caída de la autocracia en algunos países, los salafistas han creado formaciones políticas y han acudido a las elecciones en busca de representación social y poder político.

<sup>35</sup> CEMBRERO, Ignacio: «Argelia (1992) frente a Egipto (2013)», en *El País*, 16 de agosto de 2013. [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/16/actualidad/1376674449\\_814375.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/16/actualidad/1376674449_814375.html).

<sup>36</sup> ROGGIO, Bill: «Zawahiri rebukes Muslim Brotherhood for trusting democracy», en *The Long War Journal*, 3 de agosto de 2013. [http://www.longwarjournal.org/threatmatrix/archives/2013/08/zawahiri\\_rebukes\\_muslim\\_brothe.php#ixzz2kouwxzfK](http://www.longwarjournal.org/threatmatrix/archives/2013/08/zawahiri_rebukes_muslim_brothe.php#ixzz2kouwxzfK)

<sup>37</sup> BAYOUMI: «Egypt's Salafi surprise», en *Al Jazeera*. 14 de enero de 2013. <http://www.Aljazeera.com/indepth/features/2013/01/2013113135520463908.html>.

En las únicas elecciones legislativas realizadas en Egipto, el partido salafista Al Nur, creado tras la revolución de 2011, fue el segundo partido más votado después de la Hermandad, y consiguió el 25% de los sufragios. Durante los meses siguientes, participó en la coalición de gobierno dirigida por Morsi y jugó un papel relevante en la redacción de la nueva constitución, que entró en vigor a finales de 2012. Sin embargo, de forma sorpresiva, ha apoyado el golpe militar que derribó al régimen islamista y que derogó aquella carta magna que habían ayudado a redactar.

Este apoyo tiene varias lecturas. Por un lado, los salafistas pueden haber aprendido una lección de realismo político y han preferido amoldarse a los cambios que seguir un rumbo de colisión con las Fuerzas Armadas. Y, por otro, Al Nur puede estar tratando de lograr réditos de la caída de la Hermandad Musulmana para pasar a convertirse en la primera fuerza islamista del país.

Por su parte, las nuevas autoridades egipcias tratan de incluir a los principales grupos salafistas comprometidos en el proceso político y en la redacción de una nueva constitución. El hecho de que ahora existan cuatro partidos salafistas en Egipto muestra las diferentes corrientes que se manifiestan en esta ideología, aunque el movimiento salafista más numeroso e influyente de Egipto, Al Daíwa Al Salafeyya (Predicación Salafista) ha mostrado su apoyo al partido Al Nur.

No todos los salafistas son yihadistas, aunque estos últimos, que defienden el uso de la violencia como único medio de alcanzar sus objetivos, encuentran su ideario en el salafismo más extremo. La cuestión que se plantea es, por tanto, limitar el proceso de radicalización, por lo que mantener al salafismo no violento comprometido en los asuntos políticos constituye un factor crucial para contener al yihadismo.

Este apartado no quedaría completo sin una mención expresa al caso de Turquía. El modelo turco, en el que un Gobierno islamista moderado es capaz de integrarse en un Estado democrático, ha sido muy utilizado como el patrón a seguir en las transiciones árabes. Su política de «cero problemas» con los vecinos, el reconocimiento internacional logrado, su innegable potencial económico y militar y la alianza con Catar han proporcionado a Ankara un significativo ascendiente en la región<sup>38</sup>. Sin embargo, su evidente apoyo a los Hermanos Musulmanes ha desacreditado el modelo turco entre los sectores no islamistas. Por otro lado, el conflicto sirio ha puesto de manifiesto la antigua rivalidad turco-persa. De hecho, Ankara y Teherán defienden posturas antagónicas, con la primera apoyando a los rebeldes y la segunda al régimen de El Asad. Si a todo ello se une la reciente reactivación de relaciones con Israel, es posible

<sup>38</sup> AL LABAD, Mustafa: «El Egipto de los hermanos Musulmanes y el modelo turco», en *Al Safir*, 25 de febrero de 2013.

concluir que el modelo turco presenta importantes déficits a la hora de ser asumido por los pueblos árabes. Asimismo, Turquía no es ajena a la pugna entre secularismo e islam, como se ha reflejado en las continuas manifestaciones antigubernamentales que se han producido en el país desde mayo de 2013. Amnistía Internacional ha acusado al Gobierno de Erdogan de graves violaciones de los derechos humanos y de haber hecho un uso excesivo e innecesario de la fuerza en la represión de las protestas<sup>39</sup>.

### La división suní-chí

Las revueltas árabes han puesto de manifiesto la profundidad de la división sectaria entre las dos corrientes mayoritarias del islam: sunismo y chiismo. Actualmente, esta pugna histórica tiene hondas repercusiones geopolíticas, ya que en realidad asistimos a un choque de intereses vitales entre el *creciente chií*, liderado por Irán, y el *arco suní*, dominado por Arabia Saudí.

El creciente chií, término acuñado por el rey Abdulá de Jordania en 2004<sup>40</sup>, describe el nexo de unión entre Irán, Siria y la milicia libanesa Hezbolá, al que se ha unido más recientemente el Gobierno central de Irak. Sin embargo, su poder no reside tanto en la religión como en su ideología de resistencia antioccidental y antiisraelí<sup>41</sup>. Irán tiene la sensación de estar rodeada por los Estados Unidos y sus aliados suníes prooccidentales, Arabia Saudí en particular, que según su visión estarían tratando de provocar un cambio de régimen en el país persa. La política exterior iraní, así como su programa nuclear, está dirigida a contrarrestar esa amenaza mediante acciones de contracerco.

Por su lado, el arco suní se extiende desde Mali a través de Libia, Egipto, Jordania, sur de Siria, Irak occidental y las monarquías del Golfo. En estos países el sunismo ha adquirido un tinte fundamentalista de distinta gradación que es promovido por la doctrina wahabita originaria de Arabia Saudí<sup>42</sup>. En este último país, el temor al chiismo ha provocado una política interna represiva y discriminatoria contra esta minoría<sup>43</sup>, al mismo tiempo que su acción exterior está siempre dirigida a la contención de Irán.

<sup>39</sup> «Turquía: tortura en plena calle». Amnistía Internacional, 2 de octubre de 2013. <http://www.es.amnesty.org/actua/acciones/turquia-tortura-policia-oct13>.

<sup>40</sup> WRIGHT, Robin; BAKER, Peter: «Iraq, Jordan See Threat To Election From Iran», en *The Washington Post*, 8 de diciembre de 2004. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A43980-2004Dec7.html>.

<sup>41</sup> FARMANFARMAIAN, Roxane: «Redrawing the Middle East map: Iran, Syria and the new Cold War», en *Al Jazeera*. 12 de noviembre de 2012. <http://www.Aljazeera.com/indepth/opinion/2012/11/2012111311424048459.html>.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> «Saudi Arabia: Treat Shia Equally». Human Rights Watch, 3 de septiembre de 2009. <http://www.hrw.org/news/2009/09/02/saudi-arabia-treat-shia-equally>

Arabia Saudí se siente amenazada en toda su geografía: en el norte, por la situación en Siria; en el este, por Irak con su nuevo Gobierno de mayoría chií; al oeste, por la inestabilidad en Baréin, y en el suroeste por la fragilidad de Yemen. Todas estas amenazas tienen, desde el punto de vista saudí, un origen iraní<sup>44</sup>. En su oposición estratégica al régimen de Teherán, Riad tiene como primera prioridad mantener la alianza con Estados Unidos para garantizar su seguridad, aunque está utilizando su indudable capacidad financiera para ganar influencia en la región y reforzar su ejército.

En este contexto, dos causas explican la actual pugna geopolítica iraní-saudí. La primera reside en el carácter contradictorio de ambos regímenes. Mientras que Teherán busca expandir la revolución islámica, Riad pretende mantener el *statu quo* en la región. La segunda razón tiene que ver con las muy distintas relaciones que ambos países han mantenido desde finales de los setenta con Occidente: de colaboración por parte saudí y de enfrentamiento por la persa —aunque, como se verá más adelante, este es un elemento que puede variar a medio plazo—. Este antagonismo se ha manifestado, sobre todo, en Irak, Líbano y Baréin. La crisis en Siria ha proporcionado a los saudíes una oportunidad de extender el enfrentamiento en el territorio aliado más próximo de Irán.

Efectivamente, Siria se ha convertido en el principal campo de batalla de esta lucha sectaria. En este país, la mayoría suní (70% de la población siria) se enfrenta a los alauitas (11%) y cristianos (10%), aunque tampoco hay que olvidar el papel que juegan las minorías drusa (2%) y kurda (7%). Ambos bandos reciben apoyo indisimulado de sus patronos extranjeros: las monarquías del Golfo por parte rebelde, e Irán y la milicia libanesa Hezbolá por el régimen presidido por Bashar El Asad. Por su posición central en Oriente Próximo y la trascendencia de los intereses existentes, se da por seguro que el futuro de la región vendrá definido por el resultado del conflicto sirio.

Siria, único país árabe que apoyó a los iraníes en su guerra contra Irak, ha sido el eslabón de unión de Irán con el resto de la región. Los iraníes defienden que la guerra en Siria es una conspiración internacional, llevada a cabo por Occidente, que trata de romper el Eje de la Resistencia, y tratan de minimizar el componente sectario. Si el régimen sirio cae, la posición regional iraní, desde el punto geopolítico, se debilitará, ya que un nuevo Gobierno suní se alejará, sin duda, de los parámetros de Teherán. Por ello, no parece probable que los iraníes vayan a cejar en su apoyo a El Asad.

Por su parte, el apoyo saudí a la revolución siria surge de la defensa de tres intereses fundamentales: solventar los problemas con los chiís sau-

<sup>44</sup> AL LABAD, Mustafa: «Obama y la crisis silenciada en Arabia Saudí», en *Al Safir*, 11 de marzo de 2013.

díes que habitan en la región costera de Qatif, demostrar su clara implicación en apoyo de los suníes en cualquier parte del mundo y erosionar la influencia de Irán tanto en Siria como en Líbano<sup>45</sup>. Por todo ello, y dado que carece de la capacidad militar para intervenir directamente en Siria, Arabia Saudí está proporcionando armas y financiación a los rebeldes sirios, lo que le aseguraría su influencia en el país en el caso de que El Asad cayese.

El carácter sectario de la guerra en Siria está teniendo efectos desestabilizadores sobre sus vecinos Irak y Líbano, que, al igual que en Siria, tienen estructuras sociales heterogéneas. Con la expansión de los enfrentamientos sectarios, los delicados equilibrios religiosos de estos países empiezan a saltar por los aires.

En el Líbano, el radicalismo y la llegada masiva de refugiados sirios está alimentando las tensiones económicas y sociales<sup>46</sup>. Según estimaciones del Banco Mundial, a finales de 2014 habrá 1,6 millones de refugiados sirios en el Líbano —37% de la población total del país—, lo que obligará al Gobierno del país a gastar millones de dólares en servicios sociales e incrementar su déficit fiscal. Con este escenario económico, 1,2 millones de libaneses vivirán por debajo del umbral de la pobreza<sup>47</sup>.

Desde hace meses, los partidos políticos 8 de Marzo y 14 de Marzo son incapaces de ponerse de acuerdo para la formación de un Gobierno de unidad nacional y están empujando al país a una crisis institucional. La política oficial de Beirut es abstenerse de tomar partido en Siria y evitar que la guerra se extienda al país. No obstante, esta política es cada vez más difícil de mantener, ya que cualquier asunto interno se encuentra vinculado a la crisis de la nación vecina; sobre todo, después de que la milicia chií Hezbolá anunciara que apoyará a Siria «a todos los niveles»<sup>48</sup>. El conflicto sirio está exacerbando las fricciones en aquellas áreas donde cohabitan poblaciones chiíes y suníes, a las que se han sumado cientos de miles de refugiados sirios. Pero, lo que es más importante, también esa fricción se refleja en las instituciones del Estado libanés. Los aliados del régimen sirio en Líbano identifican a su ejército como un instrumento de los grupos suníes que respaldan a los rebeldes sirios, mientras que estos últimos señalan que Hezbolá controla los servicios de inteligencia libaneses.

<sup>45</sup> AL RASHEED: *Op. cit.*, p. 37.

<sup>46</sup> «Syrian refugees in Lebanon: And still they come», en *The Economist*, 27 de marzo de 2013. <http://www.economist.com>.

<sup>47</sup> «Lebanon Bears the Brunt of the Economic and Social Spillovers of the Syrian Conflict». The World Bank. 24 de septiembre de 2013. <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/09/24/lebanon-bears-the-brunt-of-the-economic-and-social-spillovers-of-the-syrian-conflict>.

<sup>48</sup> «Hezbolá ayudará a Siria a recuperar los Altos del Golán», en *RT Actualidad*, 9 de mayo de 2013. <http://actualidad.rt.com/actualidad>.

Desde 2006, la milicia chií es una pieza clave del engranaje institucional del país. Pero su apoyo al régimen sirio se ha traducido en la deslegitimación de la posición política y militar y ha proporcionado motivos a los grupos suníes más radicales para desafiar su liderazgo<sup>49</sup>. Como resultado, los movimientos y partidos salafistas libaneses están en ascenso, y es muy probable que a corto plazo jueguen un papel mayor en la vida política libanesa<sup>50</sup>. En abril de 2013, el jeque Ahmad Al Assir, una de las figuras más prominentes del sunismo libanés, emitió una fatua en la que se hacía una llamada a la yihad en Siria<sup>51</sup>.

Así, el estallido de la violencia sectaria ya es incuestionable. Trípoli, la segunda ciudad más poblada del Líbano y bastión del sunismo conservador libanés, se ha visto en los últimos meses constantemente sacudida por choques armados. El apoyo que prestan a los rebeldes sirios ha radicalizado a los suníes libaneses, que acusan a sus vecinos alauitas de apoyar al régimen sirio.

La capital Beirut tampoco es ya ajena a la violencia sectaria, como prueba el atentado terrorista del 19 de noviembre de 2013, perpetrado contra el complejo de la embajada de Irán en Líbano. La legación iraní, situada en el barrio de Jnah —uno de los bastiones de Hezbolá— sufrió un doble ataque suicida que dejó al menos 23 muertos y más de 140 heridos. Aunque, como es costumbre, las autoridades de Teherán culpabilizaron inmediatamente de los hechos a Israel, el atentado fue reivindicado por las Brigadas Abdullah Azzan, un grupo radical libanés vinculado a Al Qaeda<sup>52</sup>. Sin duda, las implicaciones políticas de esta acción tienen que ver directamente con lo que ocurre en la vecina Siria.

Asimismo, el conflicto sirio complica la situación interna iraquí. Tras la salida del país de las fuerzas de los Estados Unidos, los enfrentamientos sectarios entre la mayoría chií y la minoría suní se han hecho norma común. Los tibios intentos de reconciliación entre comunidades no han tenido éxito, ya que en lugar de promover un Estado unificado los polí-

<sup>49</sup> Según el director de inteligencia militar de las Fuerzas de Defensa Israelíes, en la actualidad Hezbolá está entrenando a 50.000 milicianos para luchar contra los rebeldes. BARZILAI, Yair: «IDF Intelligence Chief: Terror organizations on the rise». IDF web, 14 de marzo de 2013. <http://www.idf.il/1283-18532-en/Dover.aspx>.

<sup>50</sup> ABDO, Geneive: «The New Sectarianism: The Arab Uprisings and the Rebirth of the Shi'a-Sunni Divide». Brookings Institution, Analysis Paper, núm. 29, abril de 2013, p. 34. <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2013/04/sunni%20shia%20abdo/sunni%20shia%20abdo.pdf>

<sup>51</sup> «NEW-cheikh Ahmad al Assir - fatwas pour l'obligation du Yihad en Syria», en *You Tube*, 22 de abril de 2013. <http://www.youtube.com/watch?v=MSFLT8iOUEk>.

<sup>52</sup> SACRISTÁN, Juan Manuel: «Dos atentados ante la embajada iraní en Beirut causan 23 muertos», en *El Mundo*, 19 de noviembre de 2013. <http://www.elmundo.es/internacional/2013>.

ticos iraquíes han utilizado la división religiosa como instrumento en su propio favor.

Una consecuencia de la tensión sectaria es que los atentados terroristas se han hecho mucho más frecuentes por todo el país<sup>53</sup> y han alcanzado unos niveles que no se registraban desde el 2006. Según un informe publicado en octubre de 2013, desde la intervención estadounidense en 2003, medio millón de iraquíes han muerto por causa de la violencia<sup>54</sup>. Grupos afiliados a Al Qaeda, que desempeñan un papel prominente en la rebelión siria, operan en ambos lados de la frontera entre Siria e Irak, y combaten contra los regímenes prochiís de ambos países.

La visita a Estados Unidos, a finales de octubre de 2013, del primer ministro iraquí, Nuri Al Maliki, pone en evidencia las dificultades por las que pasa este país árabe. Durante su estancia, Maliki ha solicitado ayuda a Washington para luchar contra Al Qaeda en Irak y para la compra de armamento avanzado. «Voy a proponer una profunda relación de seguridad entre Estados Unidos e Irak para combatir el terrorismo y tratar cuestiones de seguridad regional»<sup>55</sup>.

También el noroeste de Yemen sufre enfrentamientos sectarios entre grupos de chiíes zaydíes —un tercio de la población total del país— y de salafistas. En los diez primeros días de septiembre de 2013, más de cuarenta personas perdieron la vida en los enfrentamientos entre miembros del clan zaydí de los houthis, que se ha opuesto tradicionalmente al Gobierno central yemení, y radicales suníes<sup>56</sup>. En el pasado, el expresidente Ali Abdalá Saleh —un zaydí— recurrió a los salafistas para atajar las quejas de discriminación formuladas por los chiíes y los acusó de recibir ayuda de Irán<sup>57</sup>.

Los houthis han mantenido una relación con el régimen de Bashar El Asad desde mucho antes de que comenzase la guerra civil siria, ya que han utilizado ese país como una «estación» a través de la cual viajaban a Teherán y al sur del Líbano para su entrenamiento de combate. En la

<sup>53</sup> RAHEEM, Kareem: «Bomb attack skill more than 70 Shi'ites across Iraq». Reuters, 20 de mayo de 2013. <http://www.reuters.com>.

<sup>54</sup> Ibrahim, Marwan: «Iraq war-related deaths near 500.000», en *Arab News*, 17 de octubre de 2013. <http://www.arabnews.com/news/467967>.

<sup>55</sup> KUTSCH, Tom: «Obama to meet Iraq's Maliki, an uncertainty of the US», en *Al Jazeera*, 31 de octubre de 2013. <http://america.Aljazeera.com/articles/2013/10/31/the-state-of-us-andiraqrelations.html>.

<sup>56</sup> «Yemen Sunni-Shiite clashes 'leave 42 dead in 10 days», en *France24*, 9 de septiembre de 2013. <http://www.france24.com/en/20130909-yemen-sunni-shiite-clashes-leave-42-dead-10-days>.

<sup>57</sup> ESPINOSA, Ángeles: «La guerra de Siria dispara las luchas entre suníes y chiíes en toda la región», en *El País*, 16 de noviembre de 2013. [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/11/16/actualidad/1384626448\\_157748.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/11/16/actualidad/1384626448_157748.html).

actualidad, cientos de chiís yemeníes estarían combatiendo en Siria junto a las fuerzas del régimen y los milicianos de Hezbolá<sup>58</sup>.

### El difícil encaje de las minorías

La revitalización del islamismo y la consiguiente radicalización sectaria está amenazando el precario equilibrio que durante siglos ha existido entre la mayoritaria población suní y las minorías religiosas o étnicas.

Oriente Próximo es la región en la que nació el cristianismo, y el lugar en donde residen las comunidades cristianas más antiguas, aunque este hecho no evita que su situación se esté degradando hasta límites insostenibles. Así, en el conjunto del mundo musulmán, los cristianos sufren acoso y represión<sup>59</sup>, y, como consecuencia, muchos de ellos deben abandonar sus países de origen. «Cada domingo, [...] grupos de cristianos que asisten a servicios religiosos católicos o protestantes son asesinados en alguna parte del mundo. [...] Los Gobiernos implicados y la comunidad internacional no intervienen con la energía que deberían ante una flagrante violación de un derecho humano tan elemental como la libertad de culto»<sup>60</sup>. Según fuentes de la Iglesia católica, en los últimos quince años la presencia cristiana en Oriente Próximo ha retrocedido al menos en un 30%, ya que «parece que entre los grupos terroristas el ataque a los cristianos reunidos el domingo en sus lugares de culto se ha convertido en un método considerado particularmente eficaz para la difusión del odio y del miedo»<sup>61</sup>.

Irak, país en donde la presencia cristiana se remonta al siglo II, es el mejor ejemplo de esta violencia religiosa. Mientras que hace diez años había 1,4 millones de cristianos, en la actualidad solo quedarían 400.000<sup>62</sup>, y el éxodo hacia Europa o América continúa. Según la World Watch List<sup>63</sup>, que clasifica a los cincuenta países en los que los cristianos se encuentran

<sup>58</sup> BEN SOLOMON, Ariel: «Report: Yemen Houthis fighting for Assad in Syria», en *The Jerusalem Post*, 31 de mayo de 2013. <http://www.jpost.com/Middle-East/Report-Yemen-Houthis-fighting-for-Assad-in-Syria-315005>

<sup>59</sup> LOZANO, Javier: «La inacción y complacencia de la Policía egipcia ante los ataques islamistas a los coptos», en *Libertad Digital*, 29 de abril de 2013. <http://www.libertaddigital.com/internacional/oriente-medio/2013-04-29>.

<sup>60</sup> «Limpieza étnica de cristianos», en *Informe Semanal de Política Exterior*, 23 de julio de 2012.

<sup>61</sup> «La violencia contra los cristianos golpea en Kenia», en *L'Osservatore Romano*, 3 de julio de 2012. <http://www.osservatoreromano.va/portal>.

<sup>62</sup> HANNA, Bassem F.: «Decade of Violence Threatens to Uproot Iraq's Christians», en *Al Monitor*, 13 de agosto de 2013. <http://www.al-monitor.com/pulse/culture/2013/08>.

<sup>63</sup> Según esta fuente, Irak es el cuarto país en el mundo en el que la cristiandad se encuentra bajo amenaza. Por delante de Irak solo se encontrarían Corea del Norte, Afganistán y Arabia Saudí, por este orden. The World Watch List. <http://www.worldwatchlist.us>.

bajo mayor presión por su fe, este credo está al borde de la extinción en Irak. Allí, gran número de ellos se han visto obligados a huir al extranjero o a la hasta hace poco más segura región kurda, donde se enfrentan al desempleo y a una inadecuada educación, atención médica y vivienda<sup>64</sup>.

En Egipto, ha crecido la violencia religiosa contra los diez millones de cristianos coptos del país —aproximadamente el 10% de la población total—, aparentemente como represalia por su apoyo a la destitución de Morsi. Varios coptos han sido asesinados por su filiación religiosa. Según Amnistía Internacional, hasta el pasado 20 de agosto se habían incendiado 38 iglesias y otras 23 habían resultado con daños parciales en todo el país. Además, decenas de viviendas y negocios habían sido saqueados o incendiados<sup>65</sup>.

En lo que respecta a Siria, la mayor parte de la comunidad cristiana ha constituido tradicionalmente un sostén para el régimen de los Asad. Este respaldo radica en su desconfianza hacia la mayoría suní y en la creencia de que un régimen laico, como el que ha representado el baazismo, constituye un seguro contra cualquier exceso fundamentalista. A la vista de la situación de las minorías cristianas en Egipto e Irak, estas preocupaciones no parecen desacertadas. En enero de 2012, Ignacio IV, patriarca de la Iglesia Ortodoxa de Antioquía y de Todo Oriente, afirmaba sin titubear que «Bashar es un presidente que no existe en todo el mundo árabe. Un futuro diferente no nos ofrece garantías, por eso estamos contentos con este Gobierno»<sup>66</sup>. Así las cosas, la violencia de la guerra en Siria ha alcanzado de lleno a la comunidad cristiana y ha causado numerosas víctimas en sus comunidades, lo que ha provocado la huida del país de miles de familias que, ante el peligro, deciden exiliarse a Turquía o Líbano.

En este último país, la guerra siria está afectando a la población cristiana, ya que el miedo al radicalismo suní se ha extendido entre la comunidad. «Hay temor en mi comunidad [cristiana] a que los salafistas se instalen aquí. Nadie se fía de ellos porque matan a los cristianos que no tienen

<sup>64</sup> El Kurdistán iraquí se consideraba una zona segura para los cristianos que huían de la persecución violenta en las regiones centrales y meridionales de Irak. Pero varios atentados ocurridos en los últimos meses han causado pánico y muchos de ellos están abandonado definitivamente el país. Al Qaeda ha reivindicado varios de esos ataques, señalando que los cristianos «no deberían estar en Irak porque es territorio musulmán». «Christians Fleeing Iraq Area Once Considered Safe», en *CBN News*, 23 de octubre de 2013. <http://www.cbn.com/cbnnews/world/2013/October/Christians-Fleeing-Iraq-Area-Once-Considered-Safe>.

<sup>65</sup> «Egypt: Government must protect Christians from sectarian violence». Amnesty International, 20 de agosto de 2013. <http://www.amnesty.org.au/news/comments/32516>.

<sup>66</sup> Ayestaran, Mikel: «Los cristianos no tenemos miedo», en *ABC*, 29 de enero de 2012. <http://www.abc.es/20120129/internacional/abcp-cristianos-tenemos-miedo-20120129.html>.

nada que ver con la guerra... Nadie quiere volver quinientos años atrás»<sup>67</sup>. Sin embargo, es importante señalar que, como antaño, los cristianos maronitas libaneses, cuya antigua predominancia fue la verdadera razón de la creación del país, permanecen divididos políticamente. Mientras que el sector encabezado por el Movimiento Patriótico Libre del general Michel Aoun muestra una posición claramente prosiria, alineada con Hezbolá, otras figuras maronitas, como Samir Farid Geagea o Amine Gemayel, se han unido a la Alianza 14 de Marzo, de orientación antisiria<sup>68</sup>.

Por otro lado, los cambios en el panorama regional de Oriente Próximo han impulsado las demandas del pueblo kurdo por una mayor autonomía política. De credo suní y lengua persa, los aproximadamente treinta millones de kurdos viven mayoritariamente en una región a caballo de las fronteras de Armenia, Irán, Irak, Siria y Turquía. Desde el final de la Primera Guerra Mundial, las pretensiones independentistas kurdas han constituido una constante fuente de fricción con los países que ostentan la soberanía territorial del llamado Kurdistán. Su amplia autonomía en Irak, el conflicto sirio y el realineamiento de poderes en Oriente Próximo están exacerbando las tensiones sobre esta cuestión.

En Irak y bajo la presidencia de Masud Barzani, la Región Autónoma del Kurdistán (RAK), con capital en la ciudad de Arbil, goza de una amplia autonomía política, rayana con la independencia. Turquía favorece las aspiraciones de los kurdos iraquíes y respalda una alianza política entre estos y la minoría suní del país, relegada de los órganos de poder por los chiíes. Por su parte, Barzani apoya los esfuerzos del primer ministro turco<sup>69</sup>, Recep Tayyip Erdogan, para alcanzar un acuerdo de paz con el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK, en sus siglas en kurdo) principal referente del movimiento independentista kurdo y de amplia trayectoria violenta en Turquía<sup>70</sup>.

Pero los vínculos entre Barzani y Erdogan tienen también ramificaciones económicas. Turquía está importando directamente petróleo y gas procedente de la región autónoma kurda-iraquí, sin la autorización de Bagdad. A primeros de noviembre de 2013, Arbil alcanzó un acuerdo con Ankara

<sup>67</sup> TAYLOR, Stephanie d'Arc: «Lebanese Christians 'prefer' Assad victory», en *Al Jazeera*, 20 de octubre de 2013. <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2013/10/lebanese-christians-pray-assad-victory-2013102083955862360.html>.

<sup>68</sup> «Lebanese Christian leader says Hezbollah will destroy Lebanon», en *Al Arabiya*, 29 de mayo de 2013. <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2013/05/29/Lebanese-Christian-leader-says-Hezbollah-will-destroy-Lebanon.html>

<sup>69</sup> «Líder kurdo iraquí apoya esfuerzo de paz de primer ministro de Turquía». Europa Press, 16 de noviembre de 2013. <http://www.europapress.es/latam/economia/noticia-lider-kurdo-iraqui-apoya-esfuerzo-paz-primer-ministro-turquia-20131116172538.html>.

<sup>70</sup> El Partido de los Trabajadores de Kurdistán es considerado como una organización terrorista tanto por Turquía como por Estados Unidos y la Unión Europea.

para la construcción de oleoductos que trasladen los hidrocarburos a los mercados mundiales. El acuerdo, que por seguro tendrá consecuencias geopolíticas trascendentales para la región, permitirá a los kurdos iraquíes exportar alrededor de dos millones de barriles de petróleo al día y por lo menos diez mil millones de metros cúbicos de gas por año a Turquía<sup>71</sup>.

Por su parte, los kurdos de Siria constituyen la mayor de las minorías étnicas del país y se calcula que su número alcanza entre el 7% y el 10% de la población total. Desde la década de 1950, las demandas kurdas por una mayor autonomía política han sido reprimidas por los Gobiernos sirios, a través de detenciones de opositores y la asociación con ciertos líderes tribales kurdos. La rica región petrolera de Qamishli, en el noroeste, capital de la región kurda, fue durante varias décadas motivo de contienda con el Gobierno de Damasco, que llevó a cabo confiscaciones de tierras con el objeto de «arabizarlas».

Sin embargo, la guerra en Siria ha modificado radicalmente este escenario. Los kurdos sirios observan la guerra que asola su país como una oportunidad sin precedentes para obtener las libertades que ya disfrutaban sus parientes iraquíes. En mayo de 2011, el presidente Bashar El Asad otorgó a más de cien mil kurdos la ciudadanía siria, de la que habían estado privados hasta ese momento. Además, debido a la falta de fuerzas militares, El Asad cedió el control de las principales ciudades del noroeste del país a los milicianos del Partido de la Unidad Democrática (PYD, en sus siglas en kurdo), grupo próximo al PKK. El PYD afirma que apoya la rebelión contra el Gobierno de El Asad, pero en realidad no ha luchado contra el régimen desde que el ejército sirio se retiró de las zonas kurdas, por lo que se le acusa de ser un colaborador de los alauitas.

Durante 2013, se han hecho frecuentes las acciones de grupos yihadistas ligados a Al Qaeda, como el Frente Al Nusra y el Estado Islámico de Irak y el Levante, que tratan de hacerse con el control del territorio kurdo. Dado que esta cuestión es, sin duda, una preocupación crucial para las autoridades turcas, es posible que Ankara esté apoyando a los grupos radicales salafistas en un intento de desestabilizar la situación en las áreas fronterizas entre ambos países<sup>72</sup>.

A principios del otoño de 2013, el PYD logró una serie de victorias en el campo de batalla sobre los yihadistas, consolidando su presencia geográfica y política. Así, a mediados de noviembre, el PYD anunció la autonomía de la provincia siria de Hassaka, en la que el 70% de la población

<sup>71</sup> PAMUK, H.; Coskun, O.: «Turkey, Iraqi Kurdistan clinch major energy pipeline deals». Reuters, 6 de noviembre de 2013. <http://uk.reuters.com/article/2013/11/06/uk-turkey-iraq-kurdistan-idUKBRE9A50HN20131106>.

<sup>72</sup> «Turkey's support for Syrian rebels in Kurd killings may back fire». RT, 8 de agosto de 2013. <http://rt.com/op-edge/turkey-kurds-rebels-killing-203>.

es de etnia kurda. Esta declaración encolerizó no solo a Turquía, sino también a los rebeldes sirios encabezados por la Coalición Nacional Siria (CNS), principal grupo opositor a El Asad, que calificó el anuncio del PYD como un «acto hostil»<sup>73</sup>.

También el Consejo Nacional Kurdo (CNK), una alianza de más de una docena de pequeños partidos políticos kurdo-sirios, enfrentada al PYD, manifestó su oposición a dicho anuncio. El CNK, que recibe la ayuda de Masud Barzani y que tiene un acuerdo de cooperación con la CNS, apostaría por una amplia autonomía en el seno de una Siria federal. El propio Barzani ha declarado que el PYD mantiene fuertes lazos con el régimen sirio y que su declaración de autonomía es un «juego peligroso», ya que podría tener consecuencias en los kurdos de Turquía e Irak<sup>74</sup>.

En este contexto, parece factible que Irán, Irak y el propio El Asad estén sustentando al PYD. Mientras que las intenciones del régimen sirio estarían encaminadas a debilitar a los rebeldes, Teherán apoyaría las aspiraciones del PYD para garantizar un cierto control sobre las áreas limítrofes con Turquía y reforzar allí sus intereses. A este respecto, hay que recordar que Irán, firme aliada de Damasco, ha cesado la represión en su territorio de los grupos armados afiliados al PKK<sup>75</sup>. Por su parte, el Gobierno central iraquí estaría interesado en crear una zona autónoma en siria que sirviese de zona de separación entre los grupos suníes iraquíes y sirios<sup>76</sup>.

### *Ascenso de las monarquías del golfo Pérsico*

Tradicionalmente, se ha considerado a El Cairo, Damasco, Beirut y Bagdad como los centros culturales del islam. Durante generaciones, musulmanes provenientes de todos los rincones de Oriente Próximo han acudido a estas ciudades en busca de trabajo o de formación académica o religiosa. Sin embargo, en los últimos años, al mismo tiempo que esas ciudades se veían sacudidas por las revueltas de las «primaveras árabes»,

<sup>73</sup> DETTMER, Jamie: «Syrian Kurd Self-Rule Declaration Raises Concerns», en *Voice of America*, 15 de noviembre de 2013. <http://www.voanews.com/content/syrian-kurd-self-rule-declaration-raises-concerns/1791120.html>.

<sup>74</sup> «PYD has authority only on regions 'given by the Al Assad regime': Iraqi Kurdish leader Barzani», en *The Hurriyet Daily*, 15 de noviembre de 2013. <http://www.hurriyet-dailynews.com/pyd-has-authority-only-on-regions-given-by-the-al-assad-regime-iraqi-kurdish-leader-barzani-.aspx?pageID=238&nID=57956&NewsCatID=352>.

<sup>75</sup> MCELROY, Damien: «Syria and Iran 'backing Kurdish terrorist group', says Turkey», en *The Telegraph*, 3 de septiembre de 2013. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/turkey>.

<sup>76</sup> SOLOMON, Erika; COLES, Isabel: «Syrian Kurds' military gains stir unease». Reuters, 11 de noviembre de 2013. <http://www.reuters.com/article/2013/11/11/us-syria-crisis-kurds-idUSBRE9AA0E620131111>.

se ha hecho patente que las capitales de los países del golfo Pérsico se han convertido en los nuevos centros de poder del mundo árabe. Aunque Riad, Abu Dabi, Dubái, Kuwait, Sharjah y Doha todavía no son capaces de competir en términos de dinamismo político, su enorme capacidad económica los convierte en polos de atracción para cientos de inmigrantes, incluyendo académicos, artistas, hombres de negocios o profesionales liberales. Igualmente, el Golfo es un imán tanto para los mercados financieros como para los institutos de negocios y universidades más prestigiosas del mundo<sup>77</sup>. La Sorbona parisina, la Universidad de Nueva York o la de Georgetown han abierto sedes en algunas de estas ciudades, lo que es un indicador cierto de su pujanza.

De acuerdo con el último informe de Naciones Unidas sobre desarrollo humano<sup>78</sup>, Catar y Emiratos Árabes Unidos están incluidos entre los países con «desarrollo humano muy alto» —puestos 36 y 41, respectivamente—, mientras que Baréin, Kuwait, Arabia Saudí y Omán están entre los países con «desarrollo humano alto» —puestos 48, 54, 57 y 84, respectivamente—. Y su extraordinario poder económico es incuestionable. Los fondos soberanos de estos países han acumulado considerables activos en los últimos años, y una parte creciente de la riqueza proveniente de los hidrocarburos se invierte en los mercados locales y regionales<sup>79</sup>. Este medio permite a las ricas monarquías influir en los asuntos políticos de otros Estados árabes, como Egipto, Jordania o Túnez. Por todo ello, se ha producido una concentración del poder en manos de las monarquías suníes<sup>80</sup> del Golfo.

No obstante, los movimientos populares, aunque de distinta entidad según el caso, han puesto a todas las casas reinantes a la defensiva, y las ha obligado a adoptar medidas para contener los cambios. A fecha de hoy, ninguna de las seis monarquías del Golfo ha sido derrocada por la presión popular y, lo que es más significativo, hasta el momento solo en Baréin los opositores han pedido el derrocamiento del régimen. Se pue-

<sup>77</sup> AL QASSEMI, S. S.: «Thriving Gulf Cities Emerge as New Centers of Arab World», en *Al Monitor*, 8 de octubre de 2013. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013>.

<sup>78</sup> «Informe sobre Desarrollo Humano. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso». Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 14 de marzo de 2013. <http://hdr.undp.org/es/centrodeprensa/kitsdeprensa-informessobredesarrollohumano/informe2013>.

<sup>79</sup> Según el SWF Insitute, los fondos soberanos de Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Catar ocupan los puestos segundo, tercero, sexto y undécimo entre los más grandes del mundo por volumen. <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings>.

<sup>80</sup> Todas son suníes, con la salvedad de Omán, que sigue a la secta ibadi: una de las ramas más antiguas y tradicionales de la religión musulmana. La traducción del termino *ibadi* es «defensores de la ley básica del islam». Los principios ibadi son el puritanismo y el idealismo. HORRIE, Chris; CHIPPINDALE, Peter: ¿Qué es el Islam? Alianza Editorial, Madrid, 2005, p. 228.

den esgrimir varias razones para justificar esta circunstancia<sup>81</sup>. Por un lado, su arraigada legitimidad cultural, en algunos casos religiosa, las han hecho ser tradicionalmente bien aceptadas por sus súbditos. Al mismo tiempo, los monarcas han llevado a cabo algunas reformas, aunque más cosméticas que reales, o han cedido cierto poder a los primeros ministros o a los parlamentos. Además, la distribución de beneficios entre la población —subsidios, bonos o el descenso de precios en los productos de primera necesidad— ha calmado en gran medida las reivindicaciones sociales.

Asimismo, desde 1981, los seis Estados se agrupan en el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), una organización regional cuyos objetivos son realzar la coordinación, la integración y la interconexión entre sus miembros. En diciembre de 2012, los seis países sancionaron un Acuerdo de Seguridad con el objeto de mejorar el intercambio de información y la aplicación de la ley. Se trata de cooperar en el seguimiento de «criminales y violadores de la ley» independientemente de su nacionalidad. El acuerdo también permite a los países tomar medidas contra sus ciudadanos y los extranjeros que traten de interferir en sus asuntos internos<sup>82</sup>. Con ello, el aumento de las restricciones de las libertades políticas en estos países parece asegurado.

Sin embargo, como se detalla a continuación, a la hora de afrontar las revueltas populares se ha hecho palpable la división entre Catar y el resto de las monarquías.

### Arabia Saudí

Arabia Saudí respondió a las revueltas populares de acuerdo con los intereses de la familia real Saud, que prioriza la seguridad y el mantenimiento del *statu quo* sobre cualquier otra consideración<sup>83</sup>. El ancestral pacto de la casa real con las autoridades religiosas del país se ha mostrado como un instrumento de gran valor para limitar el alcance de las protestas. Así, el gran mufti, máxima autoridad religiosa del Estado, emitió una fatua en contra de las manifestaciones reivindicativas, las cuales ha denunciado por ser contrarias al islam<sup>84</sup>.

<sup>81</sup> BANK, A; RICHTER, T; SUNIK, A.: «Long-Term Monarchical Survival In The Middle East: A Configurational Comparison, 1945-2012». GIGA Working Papers, WP 215/2013, febrero de 2013. [http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp215\\_bank-richter-sunik.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp215_bank-richter-sunik.pdf).

<sup>82</sup> «GCC security pact endorsed», en *Arab News*, 17 de septiembre de 2013. <http://www.arabnews.com/news/464913>.

<sup>83</sup> AL RASHEED, Madawi: «Saudi Arabia: local and regional challenges», en *Contemporary Arab Affairs*, vol. 6, núm. 1, 2013, pp 28-40.

<sup>84</sup> ANDRÉS, Francisco de: «Fatua del Gran Mufti de Arabia Saudí contra las manifestaciones», en *ABC*, 29 de noviembre de 2012. <http://www.abc.es/internacional/20121129/abci-mufti-arabia-201211281242.html>

La interpretación oficial saudí del islam es el wahabismo, una corriente suní fundamentalista que considera herejes al resto de las escuelas del pensamiento islámico y a las otras comunidades religiosas<sup>85</sup>. En este sentido, una de las constantes preocupaciones de las autoridades saudíes tiene que ver con las reivindicaciones de la importante minoría chií que vive en el país y que han sido calificadas por el Gobierno saudí como «protestas al servicio de intereses extranjeros»<sup>86</sup>. Este es un factor crítico para la seguridad del país, debido a la pugna que mantiene con Irán.

En los últimos años, las autoridades de Riad han implantado ciertas reformas, como otorgar el derecho a las mujeres para que participen en las elecciones municipales. Sin embargo, estas medidas han sido consideradas como demasiado limitadas por algunos críticos, ya que no suponen cambios fundamentales<sup>87</sup>.

En política exterior, Arabia Saudí ha manifestado un constante deseo de expandir el wahabismo, por lo que ha apoyado habitualmente a los movimientos islamistas en contra de los regímenes seculares. Sin embargo, una de las principales inquietudes de los líderes saudíes, que no quieren que surja ninguna alternativa política a la de la monarquía, es precisamente el éxito del islamismo político, que puede poner en peligro la supremacía del sistema político monárquico y erosionar su legitimidad<sup>88</sup>. Así, en la cuestión siria, Riad ha logrado controlar a la opositora Coalición Nacional reduciendo la influencia de Catar y de sus protegidos los Hermanos Musulmanes. Además, está apoyando a los movimientos salafistas más radicales<sup>89</sup>.

En el futuro cercano, dadas las avanzadas edades del rey y del príncipe heredero, la casa Saud deberá hacer frente a un proceso de sucesión generacional, que a priori no parece fácil<sup>90</sup>. Pese al tradicional secretismo que envuelve a la familia, parece existir una división entre los miembros

<sup>85</sup> AYUB, Fatima: «The Gulf and Sectarianism». European Council on Foreign Relations, 13 de noviembre de 2013. [http://ecfr.eu/publications/summary/the\\_gulf\\_and\\_sectarianism217](http://ecfr.eu/publications/summary/the_gulf_and_sectarianism217).

<sup>86</sup> AL OMRAN: Ahmed: «Saudi Arabia: A new mobilisation», en *What does the Gulf think about the arab awakening*. ECFR, abril de 2013. [http://ecfr.eu/page/-/ECFR75\\_GULF\\_ANALYSIS\\_AW.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR75_GULF_ANALYSIS_AW.pdf)

<sup>87</sup> AL OMRAN: Ahmed: Ibidem.

<sup>88</sup> ATAMAN, M: «Turkish-Saudi Arabian relations during the arab uprisings: towards a strategic partnership?», en *Insight Turkey*, vol. 14, núm. 4, 2012, pp. 121-136.

<sup>89</sup> DALACOURA, Katerina: «The Arab UprisingsTwoYearsOn: Ideology, Sectarianism and the Changing Balance of Power in the Middle East», en *Insight Turkey*, vol. 15, núm. 1, 2013, pp. 75-89. [http://file.insightturkey.com/Files/Pdf/20130107111947\\_insight\\_turkey\\_vol\\_15\\_no\\_1\\_articles\\_01\\_dalacoura.pdf](http://file.insightturkey.com/Files/Pdf/20130107111947_insight_turkey_vol_15_no_1_articles_01_dalacoura.pdf).

<sup>90</sup> RIEDEL, Bruce: «With Prince Muqrin's Appointment, Saudi Succession Crisis Looms», en *The Daily Beast*, 3 de febrero de 2013. <http://www.thedailybeast.com/articles/2013/02/03/with-prince-muqrin-s-appointment-saudi-succession-crisis-looms.html>.

de la propia casa reinante, a favor o en contra de realizar más reformas, por lo que el resultado del proceso sucesorio determinará la orientación más o menos aperturista del país, aunque el aumento del descontento social podría precipitar la situación<sup>91</sup>.

#### Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Omán

Al igual que Arabia Saudí, los Emiratos Árabes Unidos (EAU) han tratado de reprimir el islam político. En los últimos meses, numerosos miembros del partido Al Islah, una franquicia de los Hermanos Musulmanes, han sido encarcelados por razones políticas. A primeros de julio de 2013, 66 islamistas fueron condenados a duras penas de prisión por supuesta conspiración para derrocar al Gobierno<sup>92</sup>. Al mismo tiempo, los EAU han reforzado sus relaciones militares con los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido<sup>93</sup>.

Sin embargo, las autoridades de los siete emiratos que conforman la unión emiratí se enfrentan a una creciente ola de críticas por parte de jóvenes que están usando las redes sociales para desafiar al Gobierno. De aumentar la presión popular, es probable que los emires se vean obligados a realizar profundas reformas que permitan una apertura política en el país.

En Kuwait, se han producido constantes protestas en contra de la corrupción, y no ha dejado de aumentar la pugna entre el Parlamento y el emir, Jaber Al-Ahmad Al-Jaber Al-Sabah. Aunque la oposición política, formada por una variedad de grupos con diversas ideologías, ha fallado repetidamente en lograr un frente común, es creciente la inestabilidad política del país. Si bien una revolución es improbable, si es posible que el emir se vea obligado a abrir una transición política.

La política de Omán está condicionada por su dependencia económica de los otros países del CCG. Solo los fondos aportados por Kuwait y EAU permiten cubrir el presupuesto de un país cuya tasa de paro es superior al 24%. Por esta causa, los recursos del sultán Qaboos bin Said al Said para apaciguar la situación mediante medidas económicas son limitados. Por ello, la futura estabilidad del sultanato dependerá de su capacidad para dar respuesta no solo a las demandas por una mayor apertura política,

<sup>91</sup> «Succession of the House of Saud», en *Jane's Islamic Affairs Analyst*, 23 de enero de 2013.

<sup>92</sup> «UAE Islamists convicted for plotting government coup», en *BBC News*, 2 de julio de 2013. <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-23142248>.

<sup>93</sup> Por ejemplo, en julio de 2013, los Emiratos Árabes Unidos firmaron un contrato con las firmas EADS Astrium and Thales AleniaSpace para la construcción y el lanzamiento de dos satélites de vigilancia. CHUTER, A; OPALL-ROME, B.: «France, UAE Reignite Defense Ties», en *Defence News*, 27 de julio de 2013. <http://www.defensenews.com/article/20130727/DEFREG01/307270007>.

sino fundamentalmente a las solicitudes populares de mejoras económicas y sociales.

### Baréin

Baréin, que acoge el Cuartel General del Mando Central de las Fuerzas Navales estadounidenses y a su V Flota, es un caso bien distinto a los antes expuestos. Desde 2011, la capital, Manama, ha presenciado casi a diario enfrentamientos sectarios entre manifestantes y la policía. Aunque la mayoría de la población es chií —casi el 70% de la población pertenece a ese credo—, el país está gobernado por la dinastía suní de la familia al Khalifa. Las peticiones de los chiís en busca de una mayor representatividad política han sido duramente reprimidas. Sin embargo, dada la gravedad de los disturbios, solo la intervención armada de la Fuerza del Escudo de la Península, el brazo militar del CCG, ha permitido a la familia gobernante mantenerse en el poder.

En cualquier caso, la situación en el pequeño reino es muy precaria<sup>94</sup>. Baréin acusa a Irán de encontrarse detrás de las revueltas. En octubre de 2013, un tribunal penal sentenció a cuatro activistas chiís a cadena perpetua y a otros seis a quince años de prisión por vínculos con la agencia de inteligencia iraní y por conspiración<sup>95</sup>.

### Catar

Las monarquías y emiratos del CCG no constituyen un bloque monolítico, como demuestra el hecho de que el Gobierno de Doha se haya esforzado por conseguir una política independiente respecto a sus vecinos. A diferencia de estos, Catar, que alberga el Cuartel General Avanzado del Mando Central de Estados Unidos, así como el Centro de Operaciones Aéreas Combinadas, mantiene sus propios intereses y política exterior, y ha demostrado su apoyo a los Hermanos Musulmanes, así como al grupo palestino Hamás<sup>96</sup>, lo que le ha granjeado las críticas del resto de los países del CCG.

Desde que llegó al trono Hamad bin Khalifa Al Thani, padre del actual emir, Tamim bin Hamad Al Thani, el emirato de Catar, uno de los países

<sup>94</sup> GENGLER, Justin: «Who needs the Bahrain Grand Prix?», en *Foreign Policy*, 19 de abril de 2013. [http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2013/04/16/who\\_needs\\_the\\_bahrain\\_grand\\_prix](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2013/04/16/who_needs_the_bahrain_grand_prix).

<sup>95</sup> KHALIFA, Reem: «Bahraini opposition leader charged within insulting authorities», en *The Christians Science Monitor*, 3 de noviembre de 2013. <http://www.csmonitor.com/World/Latest-News-Wires/2013/1103/Bahraini-opposition-leader-charged-with-insulting-authorities>.

<sup>96</sup> ROBERTS, David: «Qatar: domestic quietism, elite adventurism», en *What does the Gulf think about the arab awakening*. ECFR, abril de 2013. [http://ecfr.eu/page/-/ECFR75\\_GULF\\_ANALYSIS\\_AW.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR75_GULF_ANALYSIS_AW.pdf).

más ricos del mundo, ha ganado enorme prestigio internacional. El éxito de la cadena de televisión Al Jazeera, creada por el emir en 1996 y que tiene su sede central en Doha, ha favorecido notablemente los procesos de cambio llevados a cabo en la región<sup>97</sup>. La pasada contribución a la campaña de Libia, el actual apoyo que proporciona a los rebeldes sirios y su intento de mediación en diversos conflictos han impulsado la influencia catari en la región. En su interior, el país se ha mantenido en gran medida ajeno a los disturbios que son comunes en otros lugares.

Uno de los ejes fundamentales de la política exterior del emirato ha sido su alianza con Turquía. El caso de este país, en el que un Gobierno islamista moderado es capaz de integrarse en un Estado democrático, ha sido muy utilizado como modelo a seguir en las transiciones árabes. Sin embargo, la caída de Morsi en Egipto y la pérdida del control de la Coalición Nacional Siria han mostrado la vulnerabilidad del proyecto catari y, también, que sus ambiciones se encuentran muy por encima de su peso internacional<sup>98</sup>.

### ***Los cambios en el equilibrio de poder y en la geopolítica global***

El politólogo estadounidense Ian Bremmer considera que por primera vez en siete décadas no hay ningún poder individual o alianza de poderes capaz de asumir los retos del liderazgo mundial<sup>99</sup>. Una generación atrás, Estados Unidos, Europa y Japón asumían ese liderazgo, y gobernaban el orden político y económico mundial. Pero, en la actualidad, Occidente pugna únicamente por mantener el paso que marcan nuevos poderes. Así, la emergencia de esas potencias señala el nacimiento de un volátil orden mundial que Bremmer califica de «cero polar» y que conlleva cambios globales de extraordinaria magnitud.

En el último decenio, Estados Unidos ha llevado a cabo lo que algunos llegaron a denominar una «revolución en la política exterior», en la que el intervencionismo estadounidense se hizo patente, fundamentalmente, a través de las operaciones militares en Irak y Afganistán. Sin embargo, la evolución del contexto estratégico mundial, junto a los temores creados por el formidable déficit financiero estadounidense, indica que esta etapa expansionista ha llegado a su fin.

<sup>97</sup> MULCHINOCK, Niall: «Qatar: A Rising Player in Middle Eastern Affairs». Atlantic-community.org, 12 de marzo de 2013. <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Articles/Detail/?id=159207>.

<sup>98</sup> MCDOWALL, A.; DOHERTY, Regan: «Morsi's fall in Egypt comforts Saudis, disconcerts Qatar». Reuters, 11 de julio de 2013. <http://www.reuters.com/article/2013/07/11/us-egypt-gulf-idUSBRE96A0L820130711>.

<sup>99</sup> BREMMER, Ian. *Every Nation for itself*. Portfolio/Penguin, Nueva York, 2013.

A mediados de 2012, el presidente Barack Obama afirmó que, después de una década de grandes sacrificios, tanto en vidas humanas como en recursos económicos, «es momento de centrarse en la construcción de la nación aquí en nuestra casa». Las palabras del inquilino de la Casa Blanca venían a demostrar el cansancio no solo del Gobierno estadounidense, sino también de la opinión pública y de sus propias Fuerzas Armadas, a la hora de seguir jugando un papel hegemónico en la seguridad global. Con ello, los estadounidenses parecen encontrarse sometidos a una «excesiva extensión estratégica», en los términos vaticinados por Paul Kennedy, es decir, «la suma total de los intereses y obligaciones mundiales de Estados Unidos es mucho mayor que la capacidad del país para defenderlos todos simultáneamente»<sup>100</sup>.

A estas circunstancias hay que añadir el descubrimiento del gran potencial estadounidense de gas y petróleo, ya que, según algunas fuentes, en los próximos años Estados Unidos se convertiría en el mayor exportador de hidrocarburos del mundo<sup>101</sup>. Este es otro factor que afecta a la toma de decisiones estratégicas de la Casa Blanca y que modificará el panorama mundial en las próximas décadas.

En este entorno, la Administración Obama ha establecido nuevas prioridades económicas internas y ha reorientado sus intereses geopolíticos hacia el área Asia-Pacífico, con la identificación de China como el gran rival para las próximas décadas.

Por otra parte, en Europa, cuya seguridad sigue inextricablemente unida a Estados Unidos, la política comunitaria vive envuelta en un proceso de creciente renacionalización, lo que afecta gravemente a la naturaleza y fundamentos de la Unión Europea<sup>102</sup>. Como ha puesto de manifiesto la crisis de la eurozona, los Estados no están dispuestos a ceder nuevas partes de su soberanía para hacer avanzar el proyecto común. Así, las restricciones presupuestarias dominan las políticas de seguridad y defensa de todos los países europeos sin excepción, lo que aumenta la vulnerabilidad de la mayoría de los Estados. El resultado es que la Unión Europea se encuentra muy lejos de su objetivo de convertirse en un actor global en el concierto internacional.

Todos estos asuntos tienen profundas implicaciones para diversas zonas del globo, como, por ejemplo, la Península de Corea, el mar de China Meridional, Asia Central o Afganistán, donde existen intereses divergentes

<sup>100</sup> KENNEDY, Paul. Auge y caída de las grandes potencias. Plaza y Janés, Barcelona, 1989.

<sup>101</sup> BAWDEN, Tom: «US to become world leader in oil and gas thanks to fracking». *The Independent*, 13 de noviembre de 2012. <http://www.independent.co.uk/news/business/news/us-to-become-world-leader-in-oil-and-gas-thanks-to-fracking-8307372.html>.

<sup>102</sup> LABORIE IGLESIAS, Mario: «Más dilemas europeos a la vista», en *Esglobal*, 8 de octubre de 2013. <http://www.esglobal.org/mas-dilemas-europeos-a-la-vista>.

entre las grandes potencias. Pero, sin duda, es en Oriente Próximo en donde el nacimiento del nuevo orden «cero polar» está desvelando cambios esenciales en los equilibrios de fuerzas a escala regional, que no necesariamente benefician a las transiciones políticas pacíficas.

Cuatro han sido los objetivos tradicionales de la política exterior de los Estados Unidos en Oriente Próximo: primero, asegurar el acceso al petróleo y proteger las líneas de comunicaciones; a continuación, garantizar la resolución pacífica de conflictos y el balance de poder regional; en tercer lugar, promover estados estables y prooccidentales; y, cuarto y último, garantizar la integridad territorial de Israel. Estos objetivos han promovido políticas contradictorias, ya que no es fácil reconciliar el pregonado compromiso occidental con la democracia, las libertades individuales y los derechos humanos con los intereses económicos y de seguridad. El resultado ha sido que durante los últimos decenios los Gobiernos de la región han mostrado una actitud prooccidental, lo que significaba un divorcio con la opinión pública árabe, ya que las interferencias políticas eran consideradas como imperialistas. Además, el apoyo a Israel es considerado una ofensa para la causa árabe.

No obstante, la agitación que sacude hoy a los países de la zona, que ha supuesto la caída de algunos de sus aliados más allegados y el debilitamiento general de las instituciones gubernamentales, ha aminorado la posición de Estados Unidos y de Europa en Oriente Próximo. Aquejados por los problemas internos y externos ya expuestos, los Gobiernos occidentales en general se muestran menos dispuestos a emplear tiempo, esfuerzos y recursos en ayudar a mantener la estabilidad de la región. Esta situación tiene dos consecuencias directas. Por un lado, Rusia y China están ganando influencia, aunque sin poner en peligro, al menos por el momento, el tradicional balance de poder<sup>103</sup>; y, por otro, la progresiva regionalización de las cuestiones de Oriente Próximo, determinada por el ascenso de las potencias locales, Arabia Saudí, Irán y Turquía.

En este marco general, tres grandes cuestiones dominan hoy la agenda internacional y regional de Oriente Próximo: el expediente nuclear iraní, la crisis siria, y el futuro de la seguridad de Israel y su repercusión en las negociaciones de paz palestino-israelíes. Estas tres cuestiones están sólidamente interrelacionadas, por lo que no pueden ser desligadas unas de otras, ni tampoco aisladas de los otros asuntos que han ocupado las páginas anteriores de este capítulo; de ahí la enorme complejidad de la situación. Por todo, no puede ser casualidad que los tres factores señalados hayan evolucionado en los últimos meses.

<sup>103</sup> JEFFREY, James F.: «Intervention Escalation», en *Foreign Policy*, 24 de abril de 2013. [http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/04/24/intervention\\_syria\\_russia\\_china\\_iran?page=0,1](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/04/24/intervention_syria_russia_china_iran?page=0,1).

### El expediente nuclear iraní

La posición geoestratégica de Irán, junto con el hecho de que sea un actor de primer orden en términos energéticos, culturales y políticos, son claves para entender el expediente nuclear iraní. Este país no ha reconocido nunca estar desarrollando un programa nuclear de carácter militar, pero ha reclamado su derecho a utilizar este tipo de energía con propósitos civiles pacíficos, de acuerdo con el Tratado de No Proliferación —Irán es signatario de este tratado desde 1970—.

No obstante, las indudables connotaciones estratégicas de este programa exacerbaban las tensiones geopolíticas en la región. El dominio completo del ciclo del uranio proporcionaría a Teherán todos los componentes y la tecnología necesarios para hacer un arma nuclear<sup>104</sup>, lo que le otorgaría no solo una importante capacidad de disuasión, sino que también impulsaría su influencia regional. Israel y Arabia Saudí, tradicionales aliados estadounidenses en Oriente Próximo, rechazan virulentamente esta posibilidad y demandan el completo desmantelamiento del programa.

Por todo ello, el acuerdo provisional alcanzado el 25 de noviembre de 2013 por el P5+1 —los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU y Alemania— con Irán ha sido considerado por algunos como «un error histórico»<sup>105</sup> y, por otros, como una gran oportunidad para la paz y la estabilidad.

Para llegar a este acuerdo, ambas partes han debido hacer importantes concesiones. Irán se ha comprometido a limitar el desarrollo de su programa nuclear y a permitir un régimen más estricto de inspecciones internacionales de sus instalaciones nucleares. A cambio, las seis grandes potencias descongelarán activos por valor de 4.000 millones de dólares y suavizarán algunas de las sanciones que desde hace años sufren los iraníes. Y, lo que es más importante, en ningún caso se pone en cuestión el derecho de Irán al enriquecimiento de uranio. Hasta el mes de mayo de 2014, momento en que este trato no vinculante será revisado, ambas partes pondrán en marcha medidas de fomento de la confianza. Aunque el acuerdo alcanzado en Ginebra es únicamente un primer paso hacia el arreglo pacífico del contencioso nuclear iraní, un pacto definitivo tiene el potencial de transformar radicalmente el panorama geopolítico de todo Oriente Próximo.

<sup>104</sup> GREENWOOD, Phoebe: «Iran 'Has All Ingredients' To Build An Atom Bomb», en *The Telegraph*, 4 de febrero de 2013. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran/9848541/Iran-has-all-the-ingredients-necessary-to-make-a-nuclear-weapon.html>.

<sup>105</sup> SHERWOOD, Harriet: «Israel condemns Iran nuclear deal as 'historic mistake'», en *The Guardian*, 24 de noviembre de 2013. <http://www.theguardian.com/world/2013/nov/24/israel-condemns-iran-nuclear-deal-binyamin-netanyahu>.

De momento, ya son patentes sus primeros resultados. Desde el punto de vista político, el regreso de Irán a la comunidad internacional, por primera vez desde la caída del sha Reza Pahlevi en 1979, otorga legitimidad al régimen de los ayatolás y reduce su aislamiento, lo que favorece la causa del creciente chií en su conjunto. También envía un mensaje a los tradicionales aliados de Estados Unidos —Israel y Arabia Saudí— de que la Administración Obama está dispuesta a actuar independientemente de su opinión, lo que es coherente con su «pivote» hacia el Pacífico. Al mismo tiempo, la posibilidad de que se produzca un incremento en el suministro de crudo al mercado mundial ha hecho caer la cotización del barril de Brent<sup>106</sup>. Para aquellos países productores de petróleo y gas cuya estabilidad interna depende de los ingresos por este concepto, una brusca caída del precio de los hidrocarburos podría tener consecuencias desastrosas.

No obstante, aunque tanto Irán como Estados Unidos tienen interés en mejorar sus relaciones, es muy improbable que todos los prejuicios y enemistades acumulados en 37 años puedan evaporarse en el plazo de seis meses. Así, el acuerdo deberá afrontar retos cruciales. Los israelíes ya han anunciado que no se sienten comprometidos por lo acordado en Ginebra y que seguirán vigilantes con todo lo concerniente al expediente nuclear iraní.

También entre las naciones del Golfo «prevalece el temor de que Teherán ha engañado a Washington»<sup>107</sup>, y se muestran frustrados con un acuerdo que claramente perjudica sus intereses. Arabia Saudí es el primer productor mundial de petróleo y el que equilibra la oferta y la demanda en el mercado global de crudo. Además, sus acuerdos comerciales con Estados Unidos, entre los que destacan las compras de armamento por valor de cientos de miles de millones de dólares, así como su imprescindible contribución a la lucha contra Al Qaeda, invitan a pensar que el mundo suní no asistirá impasible a un cambio geopolítico de consecuencias imprevisibles para el futuro de las monarquías del Golfo.

Finalmente, los Gobiernos de Estados Unidos e Irán tendrán que hacer frente a las críticas provenientes de las tendencias políticas internas más radicales. La Cámara de Representantes del Congreso estadounidense, dominada por el Partido Republicano, ya ha mostrado su descontento con la relajación de las sanciones a Irán<sup>108</sup>, país en donde los «halcones»,

<sup>106</sup> «El acuerdo nuclear con Irán desinfla la cotización del petróleo», en *Expansion.com*, 25 de noviembre de 2013. <http://www.expansion.com/2013/11/25/mercados/1385363164.html?cid=FCOPY33701>.

<sup>107</sup> ESPINOSA, Ángeles: «La cautela de los árabes del Golfo ante el pacto nuclear revela su recelo hacia Irán», en *El País*, 1 de diciembre de 2013. [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/11/29/actualidad/1385751805\\_758156.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/11/29/actualidad/1385751805_758156.html).

<sup>108</sup> BALL, Sam: «Could US Congress derail Iran nuclear deal?», en *France24*, 25 de noviembre de 2013. <http://www.france24.com/>

opuestos a cualquier compromiso con Washington, siguen detentando un formidable poder.

Por todo ello, lo más probable es que no pueda alcanzarse un acuerdo definitivo en el plazo señalado de seis meses, y que se requerirá más tiempo para que las medidas de confianza den fruto. Además, todo el proceso dependerá de otras cuestiones abiertas, como el futuro de las negociaciones palestino-israelíes o la guerra en Siria y su influjo en los países vecinos.

### El conflicto sirio

Aunque el ministro de exteriores iraní haya afirmado que en Ginebra solo se ha tratado el programa nuclear de su país, es consciente de que tanto Rusia como Estados Unidos desean que haya una próxima solución del conflicto sirio<sup>109</sup>. La guerra en Siria está arrastrando a toda la región a una situación de caos y confrontación que las grandes potencias tratan de detener.

Tras varios retrasos, el pasado 25 de noviembre, Ban Ki-moon, secretario general de la ONU, anunció que la conferencia de paz sobre Siria, denominada Ginebra 2, se celebrará el próximo 22 de enero de 2014, y que en ella se espera que el régimen de Bashar El Asad y las fuerzas rebeldes que luchan para derrocarlo sean capaces de negociar un acuerdo de alto el fuego que dé paso a una transición política. Sin embargo, la situación sobre el terreno no invita al optimismo. No parece que el proceso político de Ginebra 2 pueda cambiar la cruda realidad de una guerra dominada por la división sectaria, en la que todas las partes implicadas han demostrado su desconfianza en la utilidad de las soluciones diplomáticas.

En cualquier caso, la crisis siria ha puesto de manifiesto la impotencia occidental a la hora de imponer una solución unilateral. Por el contrario, con el transcurso de los meses, Estados Unidos se ha aproximado a los postulados de Rusia y China, lo que se advierte como la prueba definitiva de la debilidad estadounidense y de sus aliados y del cambio en el balance de poder en la región. El acuerdo para la destrucción del arsenal químico de Siria, que el régimen de Damasco aceptó para evitar un ataque internacional sobre el país, pero que a la postre ha supuesto una revitalización de El Asad, es la consecuencia definitiva de la realidad expuesta<sup>110</sup>. En este aspecto, no deja de ser reseñable que el pacto sobre

en/20131125-could-us-congress-derial-iran-nuclear-deal.

<sup>109</sup> SAMAAAN, George: «¿Cómo cambia el acuerdo con Irán el rostro de Oriente Próximo?», en *Al Hayat*, 25 de noviembre de 2013. Traducción del árabe de la Fundación Al Fanar.

<sup>110</sup> MCDONNELL, Patrick J: «Push to eliminate Syria's chemical weapons may extend Assad's rule», en *The Angeles Times*, 24 de octubre de 2013. <http://www.latimes.com/world/la-fg-syria-assad-20131015,0,3098365.story#axzz2mDY9D6l1>.

el programa nuclear iraní haya sido calificado por el régimen sirio como «histórico»<sup>111</sup>.

Este contexto tiene una repercusión trascendental de carácter global, ya que los viejos paradigmas que ordenaban el mundo han dejado de estar en vigor. Así, la doctrina de «intervención por necesidades humanitarias» —la conocida «responsabilidad de proteger»— defendida únicamente por los occidentales, pero que Moscú y Pekín perciben como una mera injerencia en los asuntos internos de los Estados, puede darse por fenecida. En resumen, Oriente Próximo está demostrando que el incipiente orden mundial es cada vez menos occidental.

### La seguridad de Israel y las negociaciones de paz palestino-israelíes

La defensa de sus fronteras mediante la disuasión militar convencional ha constituido la principal de las constantes de la política exterior y de seguridad de Israel. Su capacidad militar es la más importante de la región y su diferencial con respecto a los países vecinos es hoy mayor que nunca, circunstancia que el presidente Obama se ha comprometido a mantener<sup>112</sup>.

Aunque las relaciones Estados Unidos-Israel son muy estrechas, es indudable que el por ahora tímido acercamiento estadounidense a Irán trastoca las bases de la política exterior de Jerusalén. Durante años el Gobierno israelí se ha opuesto frontalmente a cualquier acuerdo que permita a los iraníes mantener su programa nuclear. Por ello, el pacto alcanzado en Ginebra supone un quebranto de primer orden de la posición israelí, además de un mayor aislamiento ante la comunidad internacional.

Para Israel, el efecto inmediato de la inestabilidad en los Estados vecinos es su creciente debilidad. Hoy, estos países, sin excepción, son más vulnerables a la penetración de los radicales y los nuevos (y viejos) Gobiernos no se arriesgan a mantener una actitud colaborativa abierta con Israel. En este escenario, dos cuestiones monopolizan la agenda de seguridad israelí: la permanente amenaza proveniente del Eje de la Resistencia —recordemos, formado por Irán, Hezbolá y Siria— y el porvenir de las negociaciones de paz con los palestinos.

<sup>111</sup> BLACK, Ian: «Iran nuclear deal: Saudi Arabia and Gulf react with caution», en *The Guardian*, 24 de noviembre de 2013. <http://www.theguardian.com/world/2013/nov/24/iran-nuclear-deal-middle-east-reaction-saudi-arabia>.

<sup>112</sup> En su visita oficial a Israel, en marzo de 2013, el presidente Barack Obama garantizó la ventaja militar cualitativa de Israel en el Oriente Próximo para que pueda «defenderse a sí mismo, por sí mismo, contra cualquier amenaza». «Full transcript of Obama-Netanyahu joint press conference», en *Haaretz*, 20 de marzo de 2013. <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/full-transcript-of-obama-netanyahu-joint-press-conference-1.510879>.

El pasado mes de marzo, el director de inteligencia militar de las Fuerzas de Defensa Israelíes (IDF, en sus siglas en inglés), el general Aviv Kochavi, señaló a Irán como la principal amenaza a la seguridad del Estado judío<sup>113</sup>. Por esta razón, desde el punto de vista israelí, el peligro esencial para su seguridad proviene de cómo los cambios en la región modificarán el equilibrio de poder y, en particular, la influencia de Irán y de su aliado Hezbolá. Hay que recordar que el papel que está jugando Hezbolá en Siria, junto con el posible traspaso de avanzados sistemas de armas por parte del régimen sirio a la milicia chií libanesa, son cuestiones de importancia crucial para Israel. En este punto deben enmarcarse los diversos ataques aéreos israelíes sobre objetivos en Siria<sup>114</sup>. Así, la pugna suní para reducir la fuerza de los chiíes convierte a Arabia Saudí en un aliado inesperado de Israel<sup>115</sup>.

Indudablemente, todas estas cuestiones influirán sobre el sentido en que girarán las actuales negociaciones de paz palestino-israelíes que están siendo promovidas por Washington. El Eje de la Resistencia ha hecho de la causa palestina y de su hostilidad hacia Israel la base de su narrativa oficial. Sin embargo, para no poner en riesgo los avances sobre el expediente nuclear iraní antes expuestos, las reivindicaciones chiíes sobre Palestina pueden verse reducidas. Al mismo tiempo, es poco probable que el primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, se vea tentado a hacer concesiones a los palestinos, que podrían ser observadas por la ciudadanía israelí como una nueva cesión que menoscaba su seguridad. Por ello, es muy probable que el problema palestino sea de nuevo aparcado hasta nuevo aviso y que con ello crezca la desesperación, el radicalismo y la violencia en Gaza y Cisjordania.

### Conclusiones y reflexiones finales

Es discutible si las transformaciones en curso en todos los Estados árabes, sin excepción, conducirán hacia modelos de gobierno democráticos que fomenten un mayor bienestar social y la coexistencia pacífica entre los ciudadanos; o si, por el contrario, el autoritarismo o el radicalismo impondrán sus propias reglas. Las debilidades y contradicciones internas

<sup>113</sup> BARZILAI, Yair: «IDF Intelligence Chief: Terror organization sont herise». IDF, 14 de marzo de 2013. <http://www.idf.il/1283-18532-en/Dover.aspx>.

<sup>114</sup> STARR, Barbara: «Israeli planes strike Syrian military base, U.S. official says», en CNN, 1 de noviembre de 2013. <http://edition.cnn.com/2013/10/31/world/meast/syria-civil-war>.

<sup>115</sup> Este hecho queda demostrado en uno de los cables diplomáticos filtrados por WikiLeaks a finales de 2010. En el cable se afirma que el rey Abdullah de Arabia Saudí había urgido a Estados Unidos a que «corten la cabeza de la serpiente», refiriéndose al programa nuclear iraní. MOHAMMED, Arshad; COLVIN, Ross: «Saudi King urged U.S. to attack Iran: WikiLeaks». Reuters, 29 de noviembre de 2010. <http://www.reuters.com/article/2010/11/29/us-wikileaks-usa-idUSTRE6AP06Z20101129>.

de la sociedad civil árabe, largamente adormecida, constituyen importantes desafíos para la implantación de modelos sociales y políticos estables. En particular, en una era de revolución tecnológica y globalización, con una creciente población joven, el progreso y la estabilidad dependerán de si se logran armonizar los distintos enfoques que sobre modernidad y tradición tienen los pueblos árabes. La posición y el papel de la mujer en la sociedad, el encaje de la religión con la política o el desarrollo de modelos democráticos de convivencia son cuestiones fundamentales para el mundo musulmán en su totalidad.

Por otro lado, las causas que dieron lugar a las revueltas árabes no han desaparecido. Las inestabilidades crónicas serán la característica dominante en un Oriente Próximo que asiste a un creciente proceso de debilidad institucional, incremento del sectarismo y degradación social y económica. Las elevadas expectativas que se generaron en torno al futuro pueden dar paso a frustraciones que hagan que el tribalismo y el salafismo más reaccionario recobren su atractivo como alternativas a otras opciones fallidas, incluyendo los movimientos islamistas. El reto será particularmente agudo en Estados donde las tensiones sectarias antes eran reprimidas por los regímenes autocráticos, pero en la actualidad son exacerbadas por motivos políticos. La religión, ausente cuando empezaron las revoluciones árabes, se ha convertido, en el sentido político y de movilización, en el factor esencial de las dinámicas regionales.

Decía Henry Kissinger que en «Oriente Próximo no se puede hacer la guerra sin Siria, ni la paz sin Egipto». De hacer caso a esta sentencia del antiguo secretario de Estado estadounidense, la región se encontrará sumida en la inestabilidad hasta que estos dos países restablezcan el equilibrio político perdido. Egipto, cuya situación interna tiene un evidente influjo regional, vive un momento decisivo. O bien se alcanza un cierto consenso entre las distintas fuerzas políticas, incluyendo a los Hermanos Musulmanes, o el país se deslizará hacia el caos. Por su parte, la guerra de Siria es mucho más que una contienda civil, en la que son evidentes sus consecuencias geopolíticas. Así, el resultado del conflicto determinará el futuro de Oriente Próximo como región y, por ello, es indudable la complejidad de encontrar una rápida solución. Con todo, el panorama regional dependerá de cómo evolucione el factor crítico de la geoestrategia regional: el futuro del programa nuclear iraní.

En este marco, Estados Unidos y sus aliados europeos aún mantienen a su favor el balance de poder en la región. Pero la crisis económica y financiera que azota a Occidente desde 2008 está alterando el panorama mundial, impactando de paso en Oriente Próximo. Occidente se muestra preocupado por sus problemas internos, al mismo tiempo que está cada vez menos dispuesto a intervenir militar, económica o diplomáticamente en cuestiones que no afecten a sus intereses vitales. Esta situación está

siendo aprovechada por Rusia y China para mostrar su voluntad de ocupar un puesto preeminente en las cuestiones globales.

En conclusión, aunque *incertidumbre* es la palabra que define la situación actual de Oriente Próximo, la región parece abrirse a un nuevo orden cuyas características definitivas tardarán años en definirse.

## África: luces y sombras de un continente emergente

Antonio Sánchez-Benedito Gaspar

### Capítulo tercero

#### Resumen

El «afropesimismo» que imperaba hace apenas diez años se ha transformado en «afrooptimismo». El África subsahariana hace gala de un crecimiento económico sostenido y la celebración de elecciones multipartidistas se ha convertido en la norma. Sin embargo, el progreso es aún frágil, la pobreza sigue muy extendida y la conflictividad y el terrorismo constituyen una seria amenaza. Antiguas y nuevas potencias compiten por extender su influencia y reforzar sus relaciones con el continente. La próxima cumbre Unión Europea-África será una buena oportunidad para revitalizar la asociación euro-africana.

#### Palabras clave

Afrooptimismo, afropesimismo, crecimiento, democracia, pobreza, conflictos, terrorismo, Unión Europea, Unión Africana.

## **Abstract**

*The «afro-pesimism» that prevailed only ten years ago has turned into «afro-optimism». Sub-Saharan Africa shows a sustained economic growth and the holding of multi-party elections has become the rule. Yet progress is still fragile, poverty remains widespread and conflicts and terrorism pose a serious threat. Old and new powers compete to expand their influence and strengthen their relations with the continent. The upcoming EU-Africa Summit will be a good opportunity to revitalize the Euro-African association.*

## **Key words**

*Afro-optimism, Afro-pesimism, Growth, Democracy, Poverty, Conflicts, Terrorism, EU, AU.*

## Introducción

Asistimos en los últimos años a una transformación de gran calado en África y en la mirada que el resto del mundo proyecta hacia este continente. El «afropesimismo» tan en boga hace apenas un decenio se ha transformado, prácticamente sin transición, en «afrooptimismo».

El continente africano se presta a juicios de valor apresurados. La realidad de África ofrece un balance mucho más complejo y matizado, en el que el auge económico y la generalización de los sistemas democráticos coexisten con una alta conflictividad, que de hecho ha aumentado en los últimos dos años, y una persistente pobreza. África presenta un cuadro de luces y sombras. A esta realidad africana diversa y cambiante aludía Kapuscinski<sup>1</sup> cuando advertía que, salvo por el nombre geográfico, África no existe.

Si en 2004 Stephen Smith, en su ensayo *Négrologie*<sup>2</sup>, trazaba el retrato de un continente agonizante, inexorablemente condenado a una crisis permanente, víctima de dictaduras y de enfermedades que parecían plagas bíblicas, campo de prueba de duras recetas de ajuste y terreno propicio al saqueo de gobernantes corruptos y prácticas depredadoras de potencias y empresas extranjeras, en diciembre de 2011 la revista *The Economist* publicó un amplio reportaje titulado «Africa rising» en el que venía a corregir su sombrío diagnóstico de diez años atrás, cuando calificó a África como el «continente sin esperanza».

## Las luces...

Para ilustrar el cambio de tendencia, el semanario británico ponía de relieve, por ejemplo, que seis de los diez países cuyo PIB ha registrado un mayor incremento a lo largo de la última década son africanos: Angola, Nigeria, Etiopía, Chad, Mozambique y Ruanda. En términos generales, África es hoy el continente de más rápido crecimiento económico, y la competitividad africana no hará sino aumentar a medida que vaya elevándose el nivel de vida en los países asiáticos y sus trabajadores demanden mejores condiciones laborales.

Asimismo, destacaba *The Economist* que en la primera década del siglo la esperanza de vida se había elevado en un 10%, y que la renta *per capita* disponible había crecido en un 30%, lo que contrasta con el descenso del 10% en los veinte años precedentes. Según las estimaciones del Banco Mundial, en 2012 por primera vez menos de la mitad (47%) de la población africana se encontraba por debajo del umbral de la pobreza.

<sup>1</sup> KAPUSCINSKI, Ryszard: *Ébano*. Anagrama, 1998.

<sup>2</sup> SMITH, Stephen: *Négrologie*. Hachette, 2004.

Es espectacular la penetración de la telefonía móvil —en África tres de cada cuatro personas disponen de teléfono portátil, el mismo porcentaje que en India—, o la vitalidad de la industria cultural: Nigeria produce anualmente el mismo número de películas que Hollywood.

Jonathan Berman<sup>3</sup> condensa los factores que han propiciado el avance de África a lo largo de la última década en la mejora del marco institucional y el capital humano, junto a la revolución de las comunicaciones.

El crecimiento económico ha venido de la mano de un lento pero constante avance de los valores democráticos y el buen gobierno, como ha ido monitoreando la Fundación Mo Ibrahim y su Índice de Gobernanza Africana, que constata que el 94% de los africanos viven en países mejor gobernados que hace trece años. Puede percibirse en el conjunto del continente un mayor activismo político, si bien las revoluciones populares del norte árabe han tenido un impacto muy limitado al sur del Sáhara. Las condiciones de partida son diferentes a uno y otro lado del gran desierto, que históricamente ha actuado no solo como barrera física, sino también cultural y entre civilizaciones. En el África subsahariana, objeto principal del presente estudio, a pesar de una tendencia imparable a la urbanización, casi tres cuartas partes de la población vive aún en el medio rural, y su nivel educativo y capacidad de acceso a redes sociales de internet es más limitada, como también lo es el sentimiento de frustración de las incipientes clases medias subsaharianas ante unas economías en fase ascendente y unas mejores expectativas de participación política y de alternancia.

El crecimiento económico le debe mucho a la mayor estabilidad. Mientras la última década de del pasado siglo y los primeros años de este estuvieron marcados por un genocidio (Ruanda) y terribles guerras civiles (Angola, Liberia, Sierra Leona, Chad, Sudán) y transfronterizas (Grandes Lagos, Etiopía y Eritrea), desde el inicio del nuevo siglo el número y la intensidad de los conflictos violentos han disminuido sensiblemente.

Las grandes oportunidades y el mejor clima político y de seguridad, junto a los altos precios de las materias primas, han sido un imán para los inversores internacionales. En 2006, el volumen de la inversión extranjera directa superó por primera vez a la ayuda oficial al desarrollo en África. Todo un símbolo de los nuevos tiempos.

El presente de África es prometedor, pero su potencial es enorme. África atesora los yacimientos minerales (algunos de gran valor estratégico) más importantes del planeta; contiene, aunque mal distribuida, la reserva más grande de agua dulce; dispone de la mayor extensión de tierras cultivables y, con una población de mil millones y en constante crecimen-

<sup>3</sup> BERMAN, Jonathan: *Success in Africa: CEO Insights From a Continent on the Rise*. Bibliomotion, 2013.

to, es el continente más joven (la edad media en el África subsahariana no llega a los veinte años).

En el informe *African futures 2050*<sup>4</sup> se destaca que hacia mediados del presente siglo una de cada cuatro personas vivirá en África. Y con el crecimiento demográfico llega también la urbanización (para 2025 la mayor parte de la población africana vivirá en ciudades), la conectividad y la modernización de un continente tradicionalmente rural, atrasado y aislado.

Además de Sudáfrica, que ejerce un innegable papel de liderazgo político y motor económico del continente, otros grandes países africanos como Nigeria o Etiopía se hallan hoy en la misma situación de despegue en la que podían estar India o China hace quince o veinte años. El Banco Mundial calcula que hacia 2025 la mayor parte de las naciones africanas habrán alcanzado el estatus de países de renta media, del que ya disfrutaban Ghana, Cabo Verde, Namibia, Mauricio o Botsuana.

### ... y las sombras

África en su conjunto goza hoy de las perspectivas de crecimiento económico y avance democrático más favorables desde el acceso a la independencia a mediados del siglo pasado, pero los desafíos siguen siendo enormes. En África inciden como en ningún otro continente los principales retos globales de nuestro tiempo: terrorismo, inseguridad alimentaria, rápido crecimiento demográfico, flujos migratorios incontrolados y cambio climático. África es el continente que menor cantidad de gases de efecto invernadero emite a la atmósfera (un 4% del total mundial, y la mayor parte procede de Sudáfrica, muy dependiente del carbón para la producción de electricidad) y, sin embargo, es el más expuesto a las consecuencias del calentamiento global.

A pesar de los progresos realizados, África —y en particular la región subsahariana— sigue presentando los peores indicadores de desarrollo del mundo. Si africanos son seis de los diez países de mayor crecimiento económico durante la última década, africanos son también todos los países (Níger, República Democrática del Congo, Mozambique, Chad, Burkina Faso, Mali, Eritrea, República Centroafricana, Guinea, Burundi, Sierra Leona, Guinea Bissau) que ocupan los doce últimos lugares del Índice de Desarrollo Humano 2012 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que combina estadísticas relativas a sanidad, educación e ingresos disponibles. El elevado porcentaje de población en situación de pobreza, el impacto de enfermedades o la debilidad de las instituciones y

<sup>4</sup> CILLIERS, Jakkie; HUGHES, B.; y MOYER, J.: *African Futures 2050*. Institute for Security Studies, 2011.

los conflictos internos, muchos de base étnica o tribal, hacen que África sea muy vulnerable a emergencias humanitarias.

En la primera década del siglo XXI, el PIB del continente africano ha crecido a una tasa media cercana al 5%, que sin embargo no ha se traducido, como refleja el «afrobarómetro» de la Universidad de Michigan, en una reducción significativa de los índices de pobreza en muchos países, debido tanto a una mala distribución de la nueva riqueza producida como al efecto compensatorio del fuerte aumento demográfico. Según diversos estudios, se precisaría una tasa media de crecimiento de al menos el 7% anual para generar puestos de trabajo a una población en constante expansión (unos catorce millones de jóvenes subsaharianos se incorporarán al mercado laboral en 2014).

El caso de Mozambique, considerado alumno aventajado de la cooperación internacional, es sintomático de una realidad más profunda que se esconde detrás de espectaculares cifras de crecimiento: a lo largo de la última década ha gozado de unas tasas de aumento del PIB del 10%, fruto de la inversión en megaproyectos intensivos en capital, pero con muy escaso impacto en la creación de empleo local, mientras el índice de pobreza se resiste a bajar del 50%. Mozambique bien podría ser una nueva víctima de la llamada maldición de los recursos naturales, tan común en África. Los efectos adversos a largo plazo para los países exportadores de materias primas, especialmente aquellos, como la mayoría de los africanos, con débiles instituciones, han sido estudiados en profundidad por Collier y Goderis<sup>5</sup>.

El Informe sobre Perspectivas Económicas de África<sup>6</sup> prevé para 2014 un crecimiento de la economía africana del 5,3%, superior al 4,8% con el que se habría cerrado 2013. El informe confirma así la resiliencia de la economía africana y su papel como polo de crecimiento, junto a Asia-Pacífico, en un contexto global caracterizado por su atonía. Sin embargo, las grandes expectativas creadas sobre el desarrollo y la prosperidad de África solo se podrán materializar si se pone fin a la crónica conflictividad e inestabilidad.

Antiguos conflictos como los de Liberia, Sierra Leona o Angola han sido resueltos definitivamente, pero persisten importantes focos de crisis y amenazas terroristas, concentradas actualmente en el Sahel, Grandes Lagos y República Centroafricana, y el Cuerno de África y los Sudanes. Paralelamente, resurgen algunos viejos contenciosos que hundan sus

<sup>5</sup> COLLIER, P.; GODERIS, B.: *Commodity Prices, Growth and the Natural Resource Curse: Reconciling a Conundrum*. University of Oxford, 2009.

<sup>6</sup> Informe anual elaborado conjuntamente por el Banco Africano de Desarrollo, el Centro de Desarrollo de la OCDE, la Comisión Económica para África de Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el apoyo de una red de centros de investigación y análisis.

raíces en la Guerra Fría, como en Mozambique (donde en los últimos meses se han registrado graves enfrentamientos entre miembros de la antigua guerrilla RENAMO y las fuerzas de seguridad del Estado), prueba palpable de la persistencia de graves déficits democráticos y de desarrollo.

En el terreno político, las elecciones democráticas se han convertido en la norma (tan solo en 2012 se celebraron 22 elecciones multipartidistas en el continente), pero rara vez se desarrollan sin incidentes y de manera completamente pacífica. Incluso en un país como Ghana, que simboliza mejor que ninguno las esperanzas en una nueva África que combina progreso con consolidación democrática, las elecciones generales de diciembre de 2012, realizadas según todos los observadores de manera libre y transparente, fueron contestadas por el partido perdedor, aunque, eso sí, y aquí radica una importante diferencia, a través de medios legales y pacíficos.

En los últimos años, países como Ghana, Senegal y Zambia han conocido la alternancia pacífica al frente de sus Gobiernos, y al menos tres jefes de Estado se han visto obligados a abandonar el palacio presidencial y han sido sustituidos por líderes elegidos democráticamente (Alassane Ouattara en Costa de Marfil, Mahamadou Issoufou en Níger, Alpha Condé en la República de Guinea). Pero estos casos contrastan con una vieja guardia de dirigentes, algunos con más de tres décadas de ejercicio ininterrumpido del poder a sus espaldas, envueltos aún en la bandera de los movimientos de liberación nacional e imbuidos de unos esquemas de pensamiento más propios de la etapa descolonizadora, que no terminan de dar paso a una nueva generación de líderes capaces de sintonizar mejor con las aspiraciones de una población muy joven y crecientemente educada. Esta situación de inmovilismo prevalece sobre todo en la región austral, donde antiguos movimientos de liberación nacional (ANC en Sudáfrica, ZANU en Zimbabue, SWAPO en Namibia, FRELIMO en Mozambique, MPLA en Angola) copan prácticamente todo el espacio político. La enfermedad crónica de los golpes de Estado (Madagascar, Guinea Bisáu, Mauritania, Mali) ha seguido también muy presente en todo el continente.

### *África en la escena internacional*

Más allá del seguimiento puntual de crisis y conflictos, que siguen siendo demasiado frecuentes y pueden nublar una visión de conjunto, lo cierto es que África concita un interés renovado en el plano internacional, tanto desde un punto de vista económico como también político y diplomático. África ocupa un lugar cada vez más relevante en la agenda internacional, y ya no, o al menos no solo, como problema, sino como sujeto con una voz definida y propia. Con 54 Estados, el grupo africano congrega a una cuarta parte de los miembros de la sociedad internacional y actúa con creciente cohesión en temas que abarcan desde el cambio climático a la

agenda de desarrollo, la promoción de candidaturas a organismos internacionales o la reforma del sistema de Naciones Unidas. No extraña, por ello, que las cumbres de la Unión Africana se hayan convertido en un gran evento internacional al que asisten líderes de todo el mundo.

En un mundo multipolar, globalizado e interdependiente, en el que, como explica Josep Piqué<sup>7</sup> en *Cambio de era*, el centro de gravedad del poder político y económico se ha desplazado de norte a sur y de oeste a este, desde el Atlántico Norte hacia la región de Asia-Pacífico, el continente africano, al contrario de lo que algunos predecían, no se ha quedado descolgado y marginado. Nuevas potencias (los BRIC<sup>8</sup>, Corea del Sur, Turquía) y antiguas (Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Japón) compiten por ampliar sus espacios de influencia en África y aprovechar las oportunidades de negocio que ofrece. Por otra parte, no ha dejado de aumentar la importancia del continente para la seguridad global, la seguridad energética y la lucha contra el terrorismo.

### *El brillo del modelo asiático...*

Especial impacto y repercusión ha tenido el formidable desembarco de China en África, impulsado con particular vigor a raíz de la gira que Jiang Zemin realizó por el continente en 1996. El periodista Richard Dowden<sup>9</sup> recuerda que con ocasión de aquel viaje el entonces presidente Zemin anunció un nuevo compromiso de China con África, el cual no tendría un sesgo ideológico —como lo tuvo el apoyo a los movimientos africanos de liberación nacional durante la época de Mao—, sino que estaría basado en el comercio. El anuncio de Zemin se ha cumplido ampliamente: de poco más de 5.000 millones de dólares en 1996, el volumen de comercio entre China y África ascendió a 10.000 millones en 2000, 50.000 millones en 2005 y 150.000 millones en 2010. Ahora bien, como advierte el profesor Pádraig Carmody en *Política Exterior*<sup>10</sup>, mientras el 90% de las ventas chinas a África son manufacturas —con el valor añadido y los beneficios para el desarrollo del país productor que conllevan—, África sigue exportando principalmente productos básicos. Se reproduce así una división colonial del trabajo, similar a la que prevalecía con las antiguas metrópolis, que no pasa desapercibida para muchos africanos y ha dado lugar ya a manifestaciones de descontento hacia la nueva hegemonía china.

El éxito de la rápida penetración en África de China o, en menor escala, aunque igualmente impresionante, de India, Brasil y Turquía se expli-

<sup>7</sup> PIQUÉ, Josep: *Cambio de era*. Deusto Ediciones, 2013.

<sup>8</sup> Brasil, Rusia, China, India.

<sup>9</sup> DOWDEN, Richard: *Africa. Altered States, Ordinary Miracles*. Portobello, 2008.

<sup>10</sup> CARMODY, Pádraig: «Auge e Impacto de los BRICS en África», en *Política Exterior*, julio/agosto de 2013.

ca por una confluencia básica de intereses. A cambio de asegurarse el acceso a fuentes de energía y materias primas, así como de cuotas de mercado para dar salida a su ingente producción, China y las nuevas potencias emergentes ofrecen generosos créditos blandos, donaciones de imponentes palacios de congresos y nuevas sedes ministeriales y parlamentarias, masivas inversiones en infraestructuras y una tecnología quizás menos sofisticada que la occidental, pero más barata y frecuentemente mejor adaptada al actual estado de desarrollo de África, al mismo tiempo que se amparan en el principio de no injerencia y el espíritu de la cooperación sur-sur para eludir las críticas en el ámbito interno y de los derechos humanos o pasar por alto engorrosas consideraciones medioambientales y códigos de conducta empresariales.

La agenda comercial y económica va transformándose paulatinamente en una agenda más global y política. Las élites gobernantes africanas, a pesar de haberse educado en su gran mayoría en Europa y América del Norte, miran cada vez más hacia el Este en busca de ejemplos de países que han conseguido dar un gran salto en su desarrollo con un modelo de economía dirigida por el Estado y, en lo político, un partido hegemónico que articule, dentro de unos estrechos cauces, la participación ciudadana. Es el modelo de Estado de desarrollo, defendido con particular vigor y capacidad de persuasión por el prematuramente fallecido primer ministro etíope Meles Zenawi, conforme al cual las libertades democráticas quedan relegadas a un segundo plano en aras de un progreso económico necesario para elevar las condiciones de vida de los ciudadanos. Zenawi, una de las grandes figuras africanas del último cuarto de siglo, fue el gran impulsor del despegue de Etiopía, uno de los países que más ha avanzado en la consecución de los Objetivos del Milenio —como se reconoció en la conferencia de revisión de 2010—, y el artífice de la conversión del EPRDF<sup>11</sup>, desde su germen de guerrilla dominada por una minoría étnica, los tigrinos, en una formidable maquinaria política y electoral que apenas deja resquicios a la oposición, puramente testimonial.

### *... frente a un modelo europeo que pierde lustre*

En la nueva carrera por África, Europa, si no actualiza y refuerza los fundamentos de su relación con el continente vecino, puede ir perdiendo progresivamente presencia e influencia. Aunque la Unión Europea en su conjunto continúa siendo el principal socio económico y de desarrollo, el comercio de África con la Unión Europea ha pasado de representar más del 50% en 1990 a situarse en el 25% en 2010.

Cumplidos más de cincuenta años desde la independencia, las todavía jóvenes repúblicas africanas ya no tienen a Europa como principal —y

<sup>11</sup> Ethiopian Peoples' Revolutionary Democratic Front, partido gobernante en Etiopía.

mucho menos como único— referente para su desarrollo político y económico. Dirigentes y líderes de opinión africanos cuestionan el enfoque predominantemente paternalista, asistencialista y humanitario que ha prevalecido en la mirada de Europa hacia África, y abogan por una revisión en profundidad del modelo de cooperación para dotarlo de bases nuevas, más acordes con los cambios operados en África y su peso en el mundo.

Tampoco es ajena al enfriamiento del vínculo euro-africano la percepción africana, seguramente injustificada, pero no por ello menos real, de que el Tribunal Penal Internacional, especialmente a raíz de la acusación y procesamiento de jefes de Estado africanos en ejercicio, como Bashir en Sudán y Kenyatta en Kenia, aplica un doble rasero y es un instrumento al servicio de una agenda de injerencia occidental.

La próxima cumbre Unión Europea-África, que será la cuarta tras El Cairo 2000, Lisboa 2007 y Trípoli 2010, convocada para el próximo mes de abril en Bruselas, tratará de relanzar una asociación que da muestras de una cierta atonía.

Son elementos indispensables para revitalizar la asociación euro-africana (formalmente lanzada en la Cumbre de Lisboa de 2007), elevar su perfil y acercarla a los ciudadanos de ambos continentes:

- La concentración del diálogo, planteado en términos de igualdad e interés mutuo, en un número reducido de cuestiones estratégicas que puedan reportar un valor añadido, entre las que podrían incluirse, por ejemplo, el combate contra el calentamiento global y la preservación de la biodiversidad, la seguridad energética y alimentaria, la agenda global de desarrollo pos-Objetivos del Milenio, el combate contra el radicalismo y el fanatismo o la gobernanza democrática.
- La simplificación, flexibilización y potenciación de las complejas estructuras de cooperación y acuerdos temáticos creados en la Cumbre de Lisboa.
- El mantenimiento de la prioridad al apoyo a las iniciativas africanas de paz y seguridad, y el refuerzo, como instrumento central, del Mecanismo de Paz en África<sup>12</sup>, aunque con un enfoque más integral y a largo plazo, que ponga el acento en la creación de capacidades africanas estables, de manera que no sea solo, o no lo sea principalmente, una instancia financiadora de operaciones militares *ad hoc*.

<sup>12</sup> African Peace Facility, creada en 2004, se nutre de las aportaciones de los Estados miembros al Fondo Europeo de Desarrollo, de carácter extrapresupuestario. Hasta la fecha, se han canalizado a través de este instrumento más de 1.100 millones de euros, destinados a apoyar operaciones de paz africanas (como la AMISOM en Somalia y la MICOPAX en la República Centroafricana) y la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad.

- El abandono definitivo del paradigma donante-receptor y el fomento de los intercambios económicos y las inversiones entre socios, dando cabida al sector privado y priorizando los grandes proyectos transformadores y vertebradores de países y regiones.
- El impulso definitivo a la negociación, que lleva años atascada, de los acuerdos de asociación económica (EPA, en sus siglas en inglés), que deben combinar el necesario respeto a las reglas de la Organización Mundial del Comercio con la toma en consideración de las sensibilidades de la parte africana, temerosa de que la supresión de barreras arancelarias se traduzca en una merma sustancial de ingresos y la desprotección de unos nacientes sectores industriales muy débiles y vulnerables.
- El apoyo eficaz a los procesos de integración africana y a la ambición declarada de constituir una zona de libre comercio de alcance continental hacia 2017.
- La creación de un nuevo instrumento de cooperación panafricano que dé respuesta a una antigua reivindicación de la parte africana.
- La defensa activa del multilateralismo y la promoción de esquemas de cooperación triangular con Naciones Unidas y los organismos de integración africanos.

A la hora de abordar el necesario fortalecimiento del vínculo euro-africano debe partirse de la constatación de que África reviste y seguirá revistiendo una importancia vital para Europa, y, a la inversa, Europa para África, por poderosas razones: proximidad geográfica, que implica la existencia de grandes intereses, amenazas y retos compartidos; cercanía cultural y lingüística, legado de la colonización; codependencia energética de países productores y consumidores; corresponsabilidad de países de origen, de tránsito y de destino ante la gestión del fenómeno migratorio; y, en definitiva, complementariedad entre una Europa envejecida y estancada, pero que dispone de capital y conocimiento, y un África que vive un imparable *boom* demográfico y cuenta con una abundante y barata mano de obra, pero poco cualificada (problema agravado por una constante fuga de cerebros), así como una economía en franco crecimiento, pero muy necesitada de inversiones y de transferencia de tecnología.

### *España y África*

A lo largo de la última década, España ha tratado de superar la asignatura pendiente de su política exterior en relación con África. A pesar de la cercanía geográfica y de los lazos históricos (que, sin embargo, no están lastrados por una pesada carga colonial), tradicionalmente la política española hacia el vecino continente ha sido básicamente reactiva y parcial.

En el pasado, España ha reaccionado —debe reconocerse, por lo demás, que con bastante éxito—, ante desafíos como el cuestionamiento de la

españolidad de Canarias en el marco de la primera Organización para la Unidad Africana (OUA) dominada por la retórica descolonizadora o la promoción y defensa de intereses pesqueros. Con el cambio de siglo, y en la estela de la globalización y de la transformación operada en África, se adopta en España por primera vez un enfoque más estratégico, que tiene en cuenta el conjunto de intereses, desafíos y oportunidades en juego. Esta nueva política africana de España se plasma en el Plan África I y II, aprobados en 2006 y 2009 respectivamente, que fueron precedidos de un Plan de Acción para África Subsahariana 2001-2002.

El verdadero salto cualitativo viene espoleado por la crisis de la inmigración ilegal subsahariana, agudizada a partir de 2005, y la alarma social y el sentimiento de solidaridad que genera. España pone en ese momento en práctica un modelo basado en la búsqueda de alianzas, la apuesta por el multilateralismo y la integración, con el apoyo a la Unión Africana como elemento central, la intensificación de contactos, el aumento de la cooperación (con un pico de mil millones de euros anuales de ayuda oficial al desarrollo destinada al África subsahariana en 2008/2009), el refuerzo de las capacidades locales y la mejora de las percepciones mutuas con la creación de la Casa África en Las Palmas. Es un modelo que da resultados, como refleja, por ejemplo, la drástica reducción de los flujos de inmigrantes irregulares desde África hacia España.

El esfuerzo emprendido se ha mantenido. España cuenta ahora con una importante red diplomática y de oficinas sectoriales sobre el terreno que nos dota de una capacidad de interlocución, de cooperación y, hasta cierto punto, de anticipación y de gestión de riesgos.

La seguridad y la cooperación para el desarrollo, dentro de los márgenes estrechos que permite un presupuesto muy reducido por la crisis y la contención del déficit público, son los dos grandes pilares sobre los que se sustenta la acción exterior de España en el África subsahariana (con los países del norte de África, las relaciones son más complejas y profundas, y se enmarcan preferentemente en el contexto del Mediterráneo). En el terreno económico y comercial empieza a percibirse también un mayor interés y dinamismo, aunque el volumen de los intercambios entre España y la región subsahariana sigue en niveles comparativamente bajos.

Que la seguridad de España está íntimamente vinculada a la estabilidad de África ofrece pocas dudas. España participa por ello, en algunos casos con un protagonismo destacado, en prácticamente todas las iniciativas de formación y fortalecimiento de las capacidades de seguridad en África impulsadas en el marco de la Unión Europea, tales como las EUTM (EU Training Mission) en Mali y Somalia, las EUCAP Sahel-Níger y Nestor, y EUNAVFOR Atalanta para la lucha contra la piratería frente a las costas somalíes. También en aguas del Índico, frente a Somalia, España forma parte de la operación de la OTAN Ocean Shield. Además, en 2013 Espa-

ña ha prestado su apoyo a las operaciones Serval y Sangaris en Mali y la República Centroafricana mediante la puesta a disposición de sendos aviones para el transporte de tropas.

En el ámbito comunitario, España, en tanto que país europeo más próximo de África, está obligada a tener un activismo especial en el fomento de las relaciones euro-africanas e impulsar una mayor implicación de la Unión Europea, con un enfoque global, en regiones estratégicas como el Sahel, el Cuerno de África o el golfo de Guinea.

A España le interesa asimismo el fortalecimiento de la política exterior de seguridad y defensa, de su eficacia y visibilidad, uno de los principales temas debatidos (sin que se haya cerrado de manera concluyente) en el Consejo Europeo celebrado los pasados 19 y 20 de diciembre de 2013.

### *El principio de soluciones africanas a problemas africanos y sus limitaciones: el regreso del gendarme francés...*

El cambio de siglo y milenio supuso un punto de inflexión. Los líderes africanos abandonan el victimismo y aceptan que las causas fundamentales de los conflictos que sufre el continente no proceden del exterior, nace la iniciativa NEPAD<sup>13</sup>, fundada por cinco países (Sudáfrica, Nigeria, Senegal, Argelia y Egipto) que asumen un rol de liderazgo continental, se pone en marcha un sistema de revisión mutua<sup>14</sup> para reforzar el buen gobierno y el cumplimiento de los estándares democráticos, la vieja Organización para la Unidad Africana (OUA) fundada en 1963 en Adís Abeba se transforma en la Unión Africana, el principio de la no injerencia da paso a la no indiferencia, y el Consejo de Paz y Seguridad se convierte en el órgano sobre el que pivota la voluntad africana de asumir la solución de sus propios problemas.

Pero la aplicación efectiva del principio de soluciones africanas para problemas africanos no resulta fácil. En la cumbre extraordinaria de la Unión Africana celebrada en mayo de 2013 en Adís Abeba para conmemorar el cincuentenario de su fundación, los líderes africanos reiteraron su voluntad de reforzar las capacidades regionales de mantenimiento de la paz y avanzar en la construcción de una arquitectura de seguridad continental.

El apoyo a la puesta en práctica de las capacidades africanas de respuesta a crisis y la resolución de conflictos ha sido también, junto al desarrollo económico y, de una forma más bien voluntarista, la lucha contra el cambio climático, el tema principal de la cumbre Francia-África de 6 y 7 de diciembre en París. El compromiso de crear para 2015 una fuerza

<sup>13</sup> New Partnership for Africa's Development, adoptado en la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana en 2001.

<sup>14</sup> African Peer Review Mechanism, establecido en 2003 por la Unión Africana.

africana de reacción rápida, dotada de un estado mayor conjunto, figura entre las conclusiones más relevantes de una cumbre franco-africana en la que se ha insistido en la necesidad de que África sea capaz de garantizar por sí misma su seguridad, evocando el espíritu de las palabras pronunciadas en Dakar por el general De Gaulle en diciembre de 1959, en el contexto de la ola emancipadora: «Un estado y su progreso; por ello seréis juzgados. Vosotros tenéis la responsabilidad. Francia está preparada para ayudaros».

No obstante, por mucho que el Gobierno de Hollande, al igual que el de su predecesor, Sarkozy, se esfuerce en subrayar que Francia no tiene vocación de gendarme, y que los tiempos de la *Françafrique* ya están definitivamente superados, lo cierto es que en los últimos años se han sucedido las intervenciones militares francesas en antiguas colonias africanas. Solo en 2013, Francia ha emprendido dos operaciones militares de calado en suelo africano, en Mali y la República Centroafricana. En ambos casos, sin embargo, y en contraste con las intervenciones de Sarkozy en Costa de Marfil y Libia, que crearon importantes fricciones con la Unión Africana y Sudáfrica, el equipo diplomático de Hollande, con un estilo más abierto y dialogante, ha tenido especial cuidado en asegurarse el respaldo africano y la cobertura legal internacional proporcionada por resoluciones del Consejo de Seguridad. Por otro lado, ya no se trata de deponer o apuntalar a protegidos, como en el pasado inmediatamente poscolonial. Las intervenciones de Francia en Mali o la República Centroafricana se han presentado como medida de apoyo a decisiones adoptadas por los organismos africanos (la Unión Africana y las comunidades económicas del África occidental y central —CEDEAO y CEEAC, respectivamente—) y en el marco de las Naciones Unidas, en defensa de poblaciones civiles, derechos fundamentales y valores democráticos.

El activismo de Francia en el ámbito de la paz y la seguridad en África tiene un importante coste, que, como ha puesto de manifiesto el informe de la Comisión de Asuntos Exteriores y Defensa, significativamente titulado *África es nuestro futuro*<sup>15</sup>, no se ve compensado por un mayor aprovechamiento de las oportunidades económicas y comerciales por parte de empresas francesas, que han ido perdiendo paulatinamente cuotas de negocio en el continente africano. A esta misma conclusión llega otro informe<sup>16</sup>, dirigido por Hubert Védrine, exministro de Asuntos Exteriores, sobre quince medidas para impulsar una nueva dinámica económica en-

<sup>15</sup> Informe *L'Afrique est notre avenir*, presentado el 29 de octubre de 2013 por la Comisión de Asuntos Exteriores, Defensa y Fuerzas Armadas del Senado francés.

<sup>16</sup> El informe *Un Partenariat pour l'avenir: 15 Propositions pour une Nouvelle Dynamique Économique entre l'Afrique et la France*, presentado el 4 de diciembre de 2013, fue elaborado, a petición del ministro de Economía y Finanzas, por cinco personalidades francesas y francoafricanas: Hubert Védrine, Hakim El Karoui, Jean-Michel Severino, Tidjane Thiam y Lionel Zinsou.

tre Francia y África. El «informe Védrine» destaca que entre 2000 y 2011 la cuota de mercado de Francia en el África subsahariana descendió del 10,1% al 4,7%.

### *... mientras África sigue esperando más de Obama*

Las grandes potencias no parecen sentirse incómodas con el papel pacificador asumido en su zona natural de influencia por Francia, deseosa de demostrar que sigue siendo una potencia diplomática y militar de primer orden.

No da desde luego impresión de incomodidad con esta situación Estados Unidos, que sigue renuente a enviar soldados sobre el terreno, de acuerdo con la alegada propensión del presidente Obama a aplicar un criterio de liderazgo desde el asiento de atrás (*leading from behind*), reflejo de las pulsiones aislacionistas que laten en su Gobierno.

Más allá de la brillante retórica del discurso de Acra<sup>17</sup>, donde Barack Obama reconoció enfáticamente la importancia de África en un mundo interconectado y afirmó que lo que África necesita no son hombres fuertes, sino instituciones fuertes, su política africana no ha estado a la altura de las grandes expectativas generadas en un continente que en 2008 celebró como propia la victoria y el ascenso a la Casa Blanca del primer afrodescendiente.

La Administración Obama ha mantenido en lo esencial una línea de continuidad que arranca el 11-S y sitúa el combate contra el terrorismo global como piedra angular de la acción exterior estadounidense en África. Apuntan en este sentido el papel central otorgado a AFRICOM<sup>18</sup>, que no goza precisamente de una gran popularidad en África, y la utilización sistemática de aviones no tripulados en misiones no solo de inteligencia, sino también operativas (cuya dudosa compatibilidad con las reglas de un Estado de derecho ha suscitado preocupación en círculos de activistas y medios políticos y académicos).

Ya entrado en su segundo mandato, en julio de 2013 Obama regresó al continente de sus ancestros, tratando de salir al paso de las críticas recibidas por la escasa atención concedida a África y el continuismo practicado. En su segunda visita oficial al África subsahariana, con paradas en Senegal, Tanzania y Sudáfrica, cargadas de fuerte simbolismo (visitas a

<sup>17</sup> Discurso pronunciado el 11 de julio de 2009 ante el Parlamento ghanés por el presidente Obama.

<sup>18</sup> United States Africa Command, creado en 2007 y con base en Stuttgart (Alemania), es uno de los seis mandos geográficos del Departamento de Defensa de Estados Unidos repartidos por el mundo, responsable de las operaciones, ejercicios y cooperación militar con el continente africano.

las islas de Gorée en Dakar y Robben Island en Ciudad del Cabo) y marcado contenido empresarial, el presidente estadounidense anunció tres compromisos principales: el apoyo a la formación y la emergencia de un nuevo liderazgo en África; un programa (Power Africa Program) de ayuda a la generación y distribución de energía con el objetivo declarado de duplicar el número de hogares subsaharianos con acceso a la electricidad; y el refuerzo del diálogo político con el anuncio de la organización en 2014 de una cumbre con África. Estados Unidos se sumará así a otras potencias y agrupaciones regionales (China, Japón, India, Francia, Turquía, Unión Europea, América del Sur, etc.) que mantienen un diálogo estable al más alto nivel con el continente.

### Repunte de la conflictividad, principales focos

Los avances conseguidos en el plano económico y democrático a lo largo de los últimos años coinciden con un incremento de la conflictividad, concentrada en el Sahel, el Cuerno de África, los Grandes Lagos y la República Centroafricana.

Una característica común es que se trata esencialmente de conflictos intraestatales, aunque con una dimensión regional, pues se extienden más allá de las fronteras de un único país y en ellos intervienen a menudo las potencias vecinas. Las motivaciones y la manera de hacer la guerra en África han cambiado sustancialmente, como expone William Reno<sup>19</sup>. De las guerras de liberación de los años sesenta y setenta del pasado siglo se pasó a las guerras civiles de los ochenta en el contexto de la Guerra Fría (Angola, Mozambique) y las grandes matanzas de los noventa (Ruanda, Liberia). Ahora proliferan los conflictos entre facciones en lucha por el poder y en general son provocados por organizaciones no estatales, ya sean de naturaleza terrorista, guerrillera, pirata o simplemente criminal —si bien en la mayoría de los casos no es fácil colocar una única etiqueta, de forma que un mismo grupo puede presentar varios de estos rasgos o incluso todos ellos al mismo tiempo—, contra las que los débiles Estados se ven impotentes. Hoy, señala Reno, en un país como Guinea Bisáu es difícil distinguir entre las fuerzas de seguridad estatales y los traficantes de droga.

El denominador común de los conflictos africanos es, pues, la existencia de unos Estados fallidos (Somalia, República Centroafricana) o muy débiles e incapaces de hacer frente con sus propios medios a estas amenazas (Mali, República Democrática del Congo). En este sentido, posiblemente se ha abusado del argumento de las fronteras trazadas con escuadra y cartabón por las potencias coloniales («las fronteras más artificiales e

<sup>19</sup> RENO, William: *Warfare in Independent Africa*. Cambridge University Press, 2011.

irracionales del mundo», según expresión de Robert Kaplan<sup>20</sup>) para explicar e incluso intentar justificar la conflictividad africana. La ignorancia de las realidades étnicas y religiosas sería, según esta tesis, la principal causa de los conflictos, protagonizados por comunidades tradicionalmente enfrentadas, obligadas por el colonizador a convivir dentro de unas mismas fronteras estatales. Llevado a la práctica, este argumento conllevaría la atomización de África en centenares de microestados de imposible viabilidad. De ahí que ya la Organización para la Unidad Africana se fundase sobre el principio, refrendado por su sucesora, la Unión Africana, de la intangibilidad de fronteras heredadas de la colonización.

La situación de inestabilidad, de pobreza y de debilidad y corrupción de las instituciones estatales es un terreno abonado para la progresiva penetración de la versión salafista y más radicalizada del islam, que en realidad es ajena a las tradiciones religiosas africanas.

El África subsahariana sufre un auge de la amenaza terrorista de inspiración islámica, focalizada en tres frentes principales, con conexiones entre sí: el Sahel, donde operan principalmente Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI), Al Mourabitoun (sucesor del Movimiento por la Unicidad de Dios y la Yihad en África Occidental —MUYAO—) y Ansar Eddine; el norte de Nigeria y Camerún, que sufre la actividad de Boko Haram y Ansaru; y Somalia y los países vecinos (Nairobi y Kampala han sufrido graves atentados), que padecen la lacra de Al Shabaab. AQMI, los Mourabitoun, Ansaru y Al Shabaab se declaran filiales o tributarios de la nebulosa Al Qaeda. Con su declaración de fidelidad a la marca Al Qaeda, estos grupos, que no dejan de tener una implantación esencialmente local o regional, pretenden dotarse de legitimidad y facilitar el reclutamiento de jóvenes adeptos.

### *El Sahel*

Los acontecimientos de 2012 en Mali —rebelión de milicias tuaregs, golpe de Estado protagonizado por el capitán Sanogo, que derribó al Gobierno de Amadou Toumani Touré (conocido como ATT) en vísperas de unas elecciones presidenciales, y la ocupación de un amplio territorio del norte por grupos terroristas— no fueron producto del azar, sino consecuencia de la acumulación y retroalimentación de factores estructurales —mal gobierno, corrupción, subdesarrollo, abandono del norte, tensiones intercomunitarias, penetración del narcotráfico y el terrorismo— que permanecían como relegados a un segundo plano tras una reputación, en realidad poco merecida, de modelo de democracia en África, y que fueron potenciados y acelerados por la onda expansiva del derrumbamiento del

<sup>20</sup> KAPLAN, Robert: *The Revenge of Geography: what the Map tells us about Coming Conflicts and the Battle against Fate*. Random House, 2012.

régimen de Gadafi en Libia y la proliferación de armas y combatientes por toda la región sahelo-sahariana.

El Sahel es al mismo tiempo la región más pobre del planeta y la de mayor crecimiento demográfico. A los ritmos actuales, su población se duplica cada veinte años. Níger, tradicionalmente uno de los últimos países en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD y con una tasa de fecundidad de 7,4 nacimientos de media por mujer, es un caso extremo. Si en el momento de su independencia en 1960 Níger contaba con tres millones de habitantes, en 2050 su población se habrá multiplicado por veinte y alcanzará los 60 millones.

La crisis de Mali ha situado al Sahel, región hasta entonces abandonada, casi desconocida, en un primer plano de la agenda internacional. La crisis maliense es una crisis multiforme, política, económica, humanitaria y probablemente también moral y de valores. También es una crisis saheliana. Podía haber ocurrido, con similares o parecidos parámetros, en cualquier otro país de la banda saheliana, que en un sentido amplio se extiende por el borde inferior del desierto del Sáhara, desde el Atlántico hasta el mar Rojo. Si el AQMI, el MUYAO y Ansar Eddine se hicieron fuertes el norte de Mali y se envalentonaron hasta el punto de pretender marchar hacia la capital, Bamako, fue porque encontraron en Mali un terreno más propicio que en los países vecinos. Pero estos grupos terroristas y criminales, de composición multinacional, no son en absoluto un fenómeno local maliense. Ayudados de vehículos todoterreno y comunicaciones satelitales, operan en un amplio espacio desértico y muy escasamente poblado, caracterizado por la ausencia de controles: el Sáhara ya no es la barrera que dificultaba los contactos humanos entre el África subsahariana y la cuenca mediterránea.

En 2013 la comunidad internacional ha obtenido una victoria contra el terrorismo en Mali. Es una victoria importante, pero en ningún caso definitiva o concluyente.

En enero, Francia respondió a un petición cursada por las autoridades de transición malienses, bendecida por Naciones Unidas mediante una declaración de urgencia de la Presidencia del Consejo de Seguridad, para poner freno al avance de los terroristas, que se acercaban a Konna, estratégico enclave sobre el río Níger, que de haber sido ocupado les dejaría prácticamente expedito el camino hacia Bamako. Previamente, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), organización subregional de referencia, había decidido poner en pie una fuerza africana, la AFISMA o MISMA, cuyo despliegue efectivo sobre el terreno, sin embargo, tardaría meses en llevarse a cabo.

La operación Serval, liderada por Francia con el valioso apoyo de tropas de choque chadianas, acostumbradas a combatir en el medio hostil del desierto, ha sido un éxito indiscutible. Según diversas estimaciones, al

menos un tercio de los combatientes habrían sido neutralizados, muertos o capturados, otro tercio habría abandonado las armas, ya sea definitiva o temporalmente, y se habría mezclado con la población, y un último tercio sigue activo, en Mali o en países vecinos, sobre todo el sur de Libia, que está convirtiéndose en un nuevo santuario. De conformidad con la Resolución 2100, adoptada por unanimidad por el Consejo de Seguridad, la fuerza africana AFISMA ha sido relevada por una operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, la MINUSMA.

También ha habido un trabajo político y diplomático relevante. El acompañamiento de la comunidad internacional y el trabajo conjunto de la Unión Africana, las Naciones Unidas, la CEDEAO y la Unión Europea impulsó la adopción de una hoja de ruta para la transición democrática que culminó con la celebración de elecciones presidenciales y legislativas en todo el territorio nacional, en agosto y diciembre de 2013, respectivamente.

El nuevo Gobierno del presidente Ibrahim Boubakar Keita dispone del mandato y la legitimidad para enfrentar los grandes problemas estructurales y acometer las reformas que precisa Mali, entre los que destaca la búsqueda de una fórmula estable de convivencia entre las poblaciones del norte y el sur, el refuerzo de las instituciones del Estado y la reactivación económica y el desarrollo.

Mientras la situación de seguridad en Mali se encuentra por el momento relativamente bajo control gracias al despliegue de fuerzas internacionales, la dispersión de yihadistas por países vecinos y la aparición de nuevos focos de ataques e inestabilidad, como en Argelia (atacado contra la planta de gas de In Amenas), Níger (ataques en las minas de uranio de Arlit y en Agadez) o Túnez (región de los montes Chaambi) muestra la reorganización del campo terrorista y la persistencia de un elevado grado de amenaza a escala regional.

En esta nueva dinámica se inscribe la fusión del MUYAO y los seguidores (los «firmantes con sangre») del conocido terrorista y traficante Mojtar Belmojtar (alias «el Tuerto» o «Mr. Marlboro») para formar el grupo de los Mourabitoun, o nuevos almorávides, y su reconocimiento de la autoridad de Al Qaeda y su líder, Al Zawahiri. Con su promesa de lealtad hacia el sucesor de Bin Laden, Belmojtar marca asimismo distancias con la franquicia regional AQMI y su emir, el también argelino Droukdel, de quien (junto a Abu Zeid, muerto en la campaña de Serval) Belmojtar fue uno de sus principales lugartenientes, hasta que diferencias estratégicas y económicas motivaron su alejamiento.

La estabilización de Mali ofrece asimismo una oportunidad para centrarse en los desafíos de seguridad y desarrollo del Sahel con una perspectiva amplia y a largo plazo, que evite el escenario catastrófico de un «Sa-

helistán»<sup>21</sup> (por analogía con Afganistán) a las puertas de Europa. Esta es la filosofía que inspira a la Estrategia Integrada de Naciones Unidas, presentada en la Reunión de Alto Nivel sobre el Sahel celebrada en septiembre de 2013 en Nueva York bajo presidencia del secretario general de las Naciones Unidas Ban Ki-moon en el marco de la semana ministerial de la Asamblea General.

La Estrategia Integrada de la ONU sigue la estela de la Estrategia de la Unión Europea para la Seguridad y el Desarrollo del Sahel. La Unión Europea constituye el socio de cooperación de referencia para la región. Para el sexenio 2014-2020, que coincide con el plazo de vigencia del XI Fondo Europeo de Desarrollo, la Unión Europea prevé canalizar ayudas a la región por un montante de 5.000 millones de euros.

### *Norte de Nigeria y Camerún*

Hacia el sur del Sahel, el norte de Nigeria y Camerún sufre también una creciente actividad terrorista, impulsada por los grupos Boko Haram y su escisión Ansaru.

Ansaru (literalmente, los «defensores de los musulmanes») hace su primera aparición en escena a principios de 2012 con el secuestro de occidentales. Frente a Boko Haram («la educación occidental es pecado», en lengua hausa), que persigue un objetivo netamente local —la instauración de un estado islámico regido por la sharía en el norte de Nigeria, la región más pobre del país—, Ansaru se considera una organización transnacional y panislamista, situada en la órbita de Al Qaeda y que aspiraría a servir de eslabón entre el yihadismo saheliano y el del Cuerno de África (Al Shabaab) para conformar un frente, con forma de luna creciente, de terrorismo islamista de alcance continental.

Hasta ahora, el Gobierno de Goodluck Jonathan (cristiano del sur) ha respondido al desafío terrorista con una política de mano dura. Los excesos de las fuerzas de seguridad y las violaciones de derechos humanos, denunciados por organizaciones como Human Rights Watch, pueden provocar la desafección y el rechazo de las poblaciones locales y ahondar en la fractura entre el norte musulmán y el sur cristiano.

Una crisis en Nigeria, potencia demográfica africana con 180 millones de habitantes (de los que un 70% sobrevive con menos de un dólar al día), primer productor de petróleo y segunda economía del continente, tendría enormes repercusiones para la estabilidad del conjunto de África.

<sup>21</sup> LAURENT, Samuel: *Sahelistan. De la Lybie au Mali, au Coeur du Nouveau Yihad*. Ed. Le Seuil, 2013.

### *Golfo de Guinea*

Los ataques piratas en el golfo de Guinea se han multiplicado prácticamente por dos en relación con el año pasado, según datos de la Oficina Marítima Internacional (International Maritime Bureau). Este mismo organismo destaca que en 2012 el golfo de Guinea, con cerca de un millar de ataques contra embarcaciones, superó por primera vez al Cuerno de África y se está convirtiendo en una de las regiones del mundo más inseguras para la navegación marítima.

Además, el golfo de Guinea, a diferencia del Cuerno de África, no es solo una zona de tránsito. Muchos barcos se ven obligados a echar el ancla frente a las costas del África occidental y central a la espera de poder acceder a unos puertos de capacidad limitada y saturados, lo que aumenta su vulnerabilidad. Y mientras en el Cuerno de África se han desplegado misiones internacionales de combate contra la piratería y se ha alentado y ayudado a los buques a embarcar protección armada, nada de esto se ha podido plantear hasta el momento en el golfo.

La situación se ve exacerbada por la debilidad institucional y la carencia de medios de los países de la región, el narcotráfico, las disputas territoriales (entre Camerún y Nigeria o entre Gabón y Guinea Ecuatorial), la falta de mecanismos efectivos de cooperación regional, la pobreza de las comunidades costeras y las disputas étnicas. El epicentro se sitúa en el delta del Níger, principal región productora de petróleo de Nigeria, víctima de un verdadero desastre medioambiental y de la inestabilidad provocada por el Movimiento para la Liberación del Delta del Níger.

Los Estados de la región han impulsado un principio de respuesta, que por el momento no ha pasado del plano declarativo, en la Cumbre de Países de África Occidental y Central celebrada en Yaundé en junio de 2013. Como resultado de la cumbre, las organizaciones regionales CEDEAO, CEEAC (Comunidad Económica de Estados de África Central) y Comisión del Golfo de Guinea recibieron el mandato de poner en marcha iniciativas dirigidas a promover la cooperación e interoperatividad de actuaciones para prevenir y combatir el fenómeno de la piratería, en línea con las provisiones de las Resoluciones 2018 (2011) y 2039 (2012) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en coordinación con otros organismos como la Organización Marítima Internacional o la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen Organizado.

La piratería en el golfo de Guinea se ha convertido así en una causa de creciente preocupación para la comunidad internacional por su impacto sobre el tráfico marítimo y el comercio internacional en una región productora de hidrocarburos de gran importancia estratégica. Con unas reservas estimadas en 50.000 millones de barriles, las expectativas de las

multinacionales del sector es que el golfo de Guinea suministre el 20% del crudo mundial en 2015 y el 25% en 2020.

La importancia para la Unión Europea es aún mayor: casi la mitad de las importaciones de petróleo de la Unión Europea proceden de la zona. España ha sido uno de los estados miembros más insistentes para que la Unión Europea preste una mayor atención al golfo de Guinea y sus múltiples desafíos. El objetivo sería la adopción de una estrategia que refuerce y dote de más coherencia y eficacia a los múltiples programas y proyectos de la Unión Europea en la región. Puede servir de inspiración la estrategia puesta en práctica en el Sahel, basada en el binomio de la seguridad y el desarrollo.

### *Grandes Lagos*

El 5 de noviembre anunciaba el cese unilateral de sus acciones armadas el movimiento M23, que venía operando en la región de los Kivus, en el este de la República Democrática del Congo. La rendición del M23 ha sido posible gracias a la acción coordinada de las fuerzas armadas congoleñas y onusianas, pero sobre todo a la posición más firme y activa de la comunidad internacional, coordinada por la expresidenta de Irlanda y enviada especial del secretario general de las Naciones Unidas para la región de los Grandes Lagos, Mary Robinson, asistida por la Unión Africana y la Unión Europea. Ha sido clave en este sentido la actuación de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), transformada en una auténtica misión de imposición de la paz gracias a la creación en su seno de una fuerza de combate para asistir al ejército congoleño. Se ha sentado así un positivo precedente en la historia de las operaciones de Naciones Unidas, que de algún modo compensa la triste imagen de impotencia proyectada por los cascos azules durante el terrible genocidio de 1994 en Ruanda, antecedente de la conocida como Primera Guerra Mundial Africana, que solo ahora podría estar cerrándose.

Sin embargo, la noticia debe tomarse con gran cautela. No sería la primera vez que un acuerdo de paz no se respeta y se convierte en simple tregua temporal para volver a retomar las armas con mayor intensidad. De hecho, el M23 toma su nombre del último acuerdo de paz, firmado el 23 de marzo de 2009 por el grupo rebelde tutsi del Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP). Al entender que los compromisos de integración en el ejército nacional no se estaban cumpliendo, un grupo de unos tres mil exrebeldes retoman en marzo de 2012 la lucha armada bajo las siglas de M23 y obtienen su triunfo más sonado con la ocupación y saqueo de la ciudad de Goma. Las imágenes de muerte, destrucción y éxodo masivo de población en los Grandes Lagos vuelven a dar la vuelta al mundo y provocan un cambio en el contexto internacional, que a la

postre resultaría decisivo. El régimen tutsi de Ruanda, y en menor medida Uganda, tradicionales valedores del CNDP y su sucesor, el M23, se ven sometidos a una creciente presión para cesar en sus apoyos.

A pesar de la resistencia inicial del Gobierno congoleño a otorgar al M23 un reconocimiento como contraparte en teórica situación de igualdad, finalmente fue posible la firma, que tuvo lugar en diciembre pasado en Nairobi, de un acuerdo de paz que reafirma la disolución del M23 como grupo armado y establece las modalidades de un proceso de desmovilización y desarme que se antoja complejo y difícil. Siguen en el aire las condiciones de una posible amnistía, que en todo caso solo se debería aplicar a aquellos combatientes que no sean culpables de crímenes de guerra o genocidio. Además, persisten otros grupos armados en la región (FDLR, mai-mai, FNL-Burundi, LRA, ADF-NALU en Uganda) que no han depuesto sus armas —ni parece que tengan intención de hacerlo— y constituyen una permanente amenaza.

Con todo, la derrota militar del M23 abre la puerta a la construcción de un nuevo modelo de paz, seguridad y desarrollo en el este de la República Democrática del Congo y los Grandes Lagos, sobre la base del cumplimiento de las previsiones del acuerdo marco firmado en Adís Abeba en febrero de 2013 por los líderes de los países de la región, junto al secretario general de las Naciones Unidas y la presidenta de la Comisión de la Unión Africana.

El gran reto ahora para las autoridades congoleñas es reforzar las estructuras del Estado en las zonas liberadas y al mismo tiempo ofrecer garantías de seguridad a Ruanda y mostrar su determinación en el combate de las milicias aún activas del FDLR, grupo hutu enemigo del régimen de Kigali, de predominio tutsi.

### *República Centroafricana*

La República Centroafricana, un país inmensamente rico en minerales preciosos y recursos naturales y muy escasamente poblado (cinco millones de habitantes, de los que más de una décima parte se encuentra desplazada o refugiada en países vecinos), vive en un clima de violencia prácticamente desde su independencia de Francia en 1960.

En diciembre de 2012, la coalición de grupos armados Seleka («alianza» en la lengua local), liderada por Michel Djotodia, lanza una ofensiva contra el Gobierno de François Bozizé, quien llevaba diez años en el poder tras encabezar él mismo un golpe de Estado, poner en práctica una política de represión y legitimar posteriormente su posición tras unas elecciones de dudosa libertad y transparencia.

Ante la débil resistencia de unas fuerzas de seguridad en la práctica inexistentes, Seleka se hace fácilmente con el poder en marzo de 2013. Djotodia suspende la Constitución, se autoproclama presidente y anuncia la creación de un Consejo Nacional de Transición que supuestamente habría de dirigir el país hasta la convocatoria de elecciones en 2015.

Desde entonces se han sucedido y exacerbado los ataques y las violaciones de derechos humanos, que han ido derivando en un enfrentamiento de cariz étnico y religioso. A causa de la violencia desatada, cientos de miles de personas han huido de sus hogares; solo en la zona del aeropuerto de Bangui se hacían unas cien mil personas en busca de una precaria protección.

En un marco de desaparición del Estado, miembros de la comunidad cristiana, que supone el 80% de la población, se han organizado en unos grupos de autodefensa llamados *antibalaka* («antimachete») para hacer frente a los ataques de las milicias Seleka, mayoritariamente integradas por musulmanes. Existe el riesgo de que se genere una espiral incontrolable de violencia en la que participen grupos armados procedentes de países vecinos —combatientes de Darfur, milicias del Chad, últimos residuos de un diezmado Ejército de Resistencia del Señor (LRA)—, atraídos por las grandes riquezas de la República Centroafricana y el caos reinante.

Los esfuerzos por controlar la situación de la Unión Africana y la organización subregional de referencia, la CEEAC, han resultado, hasta el momento, bastante infructuosos. La fuerza de la Misión de Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (MICOPAX) se ha transformado en la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana (MISCA), bajo la autoridad de la Unión Africana y con un mayor nivel de ambición, que a su vez debería preparar el terreno para el despliegue, si así lo decide el Consejo de Seguridad, de una operación de mantenimiento de la paz de la ONU, teóricamente en mejor situación para hacer frente, con un enfoque integral, al amplio abanico de desafíos en juego: desarme y reintegración de milicias, diálogo nacional y proceso de democratización, construcción de unas instituciones estatales y reforma de las fuerzas armadas, protección de la población civil y los derechos humanos. Sin embargo, el antecedente de Mali y la MINUSMA muestra las dificultades a la hora de la generación de fuerzas.

También, como en Mali, Francia ha asumido un papel de liderazgo con el despliegue (Operación Sangaris) de un contingente de 1.600 soldados en labores de apoyo a la MISCA para proteger a la población civil y desarmar a los miembros de Seleka y los antibalaka.

### *Los Sudanes*

El último conflicto en suelo africano acaba de estallar en Sudán del Sur, el estado más joven de África. Sudán del Sur alcanzó la independencia

en julio de 2011 tras el pronunciamiento a favor casi unánime de sus ciudadanos en la consulta de autodeterminación celebrada en aplicación del Acuerdo Global de Paz de Naivasha de 2005, que puso fin a una larga y cruenta guerra contra el norte que arrojó un saldo de dos millones de muertos y casi un millón de refugiados y desplazados.

La separación tuvo lugar de manera bastante pacífica, aunque no sin tensiones, especialmente en torno al petróleo, al pasar a controlar el nuevo Gobierno de Juba las tres cuartas partes de unos yacimientos hasta entonces administrados en su totalidad por Jartum y, en cambio, estar situados en territorio del norte los oleoductos y las refinerías, así como acerca del estatus definitivo de tres provincias limítrofes, Kordofán del Sur, Nilo Azul y Abyei. Mientras en esta última región se ha desplegado una misión de paz africana, integrada exclusivamente por tropas etíopes, y se ha previsto la constitución de un régimen provisional de administración tutelada, garantizándose una cierta estabilidad, en Kordofán del Sur y Nilo Azul la tensión es muy elevada y los choques constantes.

Las escaramuzas desatadas en diciembre en Sudán del Sur apuntaban en un principio a una simple disputa por el poder entre la facción liderada por el exvicepresidente Riek Machar (de etnia nuer), que fue acusado de planear un golpe de Estado y expulsado del Gobierno en junio pasado, poco después de hacer públicas sus intenciones de presentarse como candidato en las elecciones presidenciales de 2015, y el grupo que sostiene al presidente Salva Kiir (dinka). Pero los enfrentamientos han ido agravándose y adquiriendo una dimensión de conflicto étnico entre las comunidades dinka y nuer, en torno a las que a su vez se agrupan una constelación de fuerzas dispares, hasta el punto de que algunos comentaristas hablan ya de una posible tercera guerra civil tras las habidas entre 1955 y 1972 y entre 1983 y 2005.

Frente a la violencia desencadenada, poco o nada ha podido hacer la Misión de Naciones Unidas para Sudán del Sur (UNMISS), a pesar de contar con un contingente de 7.000 cascos azules y un presupuesto anual cercano a los mil millones de dólares.

Lamentablemente, pueden cumplirse los peores presagios sobre la fragilidad y escasa viabilidad del nuevo país, rico en petróleo, en recursos hídricos y en tierras fértiles, pero pobremente articulado y muy subdesarrollado. A título de ejemplo, Sudán del Sur cuenta con apenas sesenta kilómetros de carreteras asfaltadas. Su población, mayoritariamente negra y cristiana o animista, en contraposición con la de Sudán del Norte, constituye, no obstante, una amalgama de diferentes etnias y tribus con un largo historial de fricciones y rivalidades. La inestabilidad, de prolongarse en el tiempo, daría al traste con los planes de desarrollo del país, incluido el estratégico proyecto de construcción de un oleoducto hasta la costa keniana atravesando el territorio de Uganda.

Bajo la égida del IGAD<sup>22</sup>, se han impulsado en Adís Abeba conversaciones directas entre representantes de ambas partes. El objetivo inmediato es imponer un alto el fuego. Preocupa asimismo una eventual intervención del vecino norteño, Sudán, en principio a favor del Gobierno de Kiir, pero en todo caso para garantizar la seguridad del suministro petrolífero, cuya suspensión le ocasiona muy cuantiosas pérdidas (irónicamente, Jartum estaría interviniendo militarmente para apoyar a un Gobierno independiente de su archienemigo SPLM<sup>23</sup>). Los vecinos Kenia y Uganda ya han despachado a unidades militares con la misión de proteger a sus nacionales. El gran peligro que quiere evitarse es que el cruce de la frontera por tropas sudanesas, que podría venir alentado la situación de debilidad interna en la que, a su vez, se halla el régimen de Bashir (que no ha percibido, y por tanto no ha podido «venderlos» a su opinión pública, los esperados réditos —en forma, por ejemplo, de reducción de deuda externa— de su aceptación de la secesión del sur), derive en una reactivación del conflicto norte-sur, que ahora sería entre dos Estados soberanos, el primero de este tipo en África desde hace años.

En el oeste de Sudán, no hay grandes avances en el proceso de paz de Darfur, a pesar de los esfuerzos desplegados por el mediador Mohamed Chambas, representante especial conjunto de las Naciones Unidas y la Unión Africana y jefe de la misión híbrida UNAMID. Darfur va camino de convertirse en un conflicto crónico, que atraviesa actualmente por una fase de relativa baja intensidad, aunque con una alta volatilidad, y que ha provocado ya la muerte de no menos de 300.000 personas y el desplazamiento de sus hogares de más de dos millones.

### *Somalia*

Después de dos décadas de guerra, anarquía, violaciones generalizadas de derechos humanos y piratería, por fin en los dos últimos años se ha empezado a revertir la tendencia. El Estado federal somalí ha ido ganado terreno a las milicias de Al Shabaab («los jóvenes»), las relaciones entre el Gobierno del presidente Hassan Sheikh Mohamoud, que goza de un importante caudal de apoyo interno y externo, y el Parlamento, tradicionalmente fuente de problemas y fricciones, han mejorado algo y, en el terreno del combate contra la piratería, los resultados de las operaciones multinacionales y de las medidas de autoprotección puestas en práctica por los buques arrojan un balance espectacular: 2013 ha concluido sin ningún abordaje o secuestro, aunque esto no quiere decir que los piratas no hayan seguido intentándolo.

<sup>22</sup> Intergovernmental Authority on Development, organización regional con sede en Yibuti, formada por Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán, Uganda, Yibuti y Eritrea.

<sup>23</sup> Sudan People's Liberation Movement.

En el norte, Somalilandia sigue haciendo gala, en comparación con el sur, de un alto grado de estabilidad política y de seguridad, y mantiene su ambición de lograr el reconocimiento como país independiente (también Puntlandia, en menor medida), pero no se han roto todos los puentes de diálogo con el Gobierno de Mogadiscio.

En todo caso, los éxitos militares de las fuerzas africanas de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), apoyadas por tropas etíopes y kenianas, deben aún acompañarse de una ocupación efectiva del territorio por parte de las estructuras del Estado y la prestación de servicios básicos —seguridad en primer lugar, aunque también educación, salud y saneamiento— a una ciudadanía muy castigada.

El atroz atentado contra el centro comercial Westgate de Nairobi, además de los constantes ataques contra objetivos estratégicos en Mogadiscio, son un cruel recordatorio de la capacidad destructiva, incluso fuera de las fronteras somalíes, de Al Shabaab, y del largo camino que aún habrá que recorrer hasta derrotar definitivamente al terrorismo en el Cuerno de África.

### **Conclusión: dos versiones contrapuestas de África pugnan por imponerse**

África se encuentra en una coyuntura de transición. Junto al África dinámica, optimista y segura de sí misma, cortejada por las principales potencias, última frontera de emprendedores y un dorado para inversores, persiste un África a la cola del desarrollo humano, dependiente de la ayuda externa, incapaz de garantizar la seguridad de sus ciudadanos y de prestarles los servicios más esenciales, inmovilista, anclada en el peso de la tradición, víctima de la corrupción y el mal gobierno, propensa a los golpes de Estado y a los conflictos sangrientos. De hecho, ambas Áfricas coexisten en un mismo país e incluso en una misma metrópoli, como en Nairobi o Lagos, escaparates de la mejor y la peor África.

En el plano económico, el fomento de la diversificación y de la producción local con un mayor valor añadido, así como la creación de un marco legal estable y favorable a la inversión y la empresa privada, serán clave para garantizar un crecimiento sostenido y endógeno, menos vulnerable a las oscilaciones de los precios internacionales y a una posible ralentización de la locomotora china, principal mercado de las materias primas africanas.

Asimismo, para poder alimentar a su creciente población África necesita una revolución agraria, una revolución verde agrícola y ganadera. El acceso a la financiación y la mecanización, nuevos sistemas de gestión de la tierra, la puesta a disposición de fertilizantes y de semillas mejor adaptadas a las duras condiciones climáticas africanas y la mejora

de las redes de transporte que acerquen los centros productores a los mercados consumidores se traducirían en un aumento sustancial de la productividad agrícola. África posee el 24% de las tierras cultivables del planeta, pero solo produce un 9% del total mundial de productos agrícolas. La fórmula, bastante extendida en países como Etiopía, de concesión de derechos de explotación sobre amplias extensiones de tierras fértiles a inversores extranjeros, procedentes en una gran parte de países del golfo Pérsico, supone una vía relativamente fácil de incremento de la producción y obtención de recursos, pero plantea interrogantes sobre la cesión de soberanía que implica, su limitado o nulo impacto sobre la seguridad alimentaria de los países africanos (al destinarse en general la producción a la exportación) y los perjuicios para las poblaciones locales afectadas, sometidas a programas de reasentamiento forzoso, a menudo sin derecho a indemnización alguna.

Por otro lado, el crecimiento del que hacen gala la mayor parte de los países africanos debe aún trasladarse con mayor claridad al conjunto de la población. Una distribución más equitativa de los recursos, la generación de puestos de trabajo mejor remunerados y el aumento de la capacidad recaudatoria para poder emprender políticas más amplias de prestación de servicios básicos son imprescindibles. El *boom* demográfico impone una enorme presión adicional sobre los endebles servicios públicos.

La consolidación de una creciente clase media (según el Banco Africano de Desarrollo, compuesta por unos 325 millones de personas con una capacidad de gasto de entre 2 y 20 dólares diarios) ha de constituirse en vector de crecimiento y emprendimiento, y el fortalecimiento de las instituciones estatales, así como el arraigo de una cultura democrática, en garantía contra la inestabilidad.

Otro reto importante a escala continental es la expansión del comercio intraafricano, que actualmente supone un magro 12% del total de los intercambios comerciales del continente.

En la conducción de un proceso de integración aún muy embrionario, corresponde a la Unión Africana desempeñar un papel director, en estrecha coordinación con las organizaciones subregionales como la CEDEAO, la CEEAC, la Comunidad Sudafricana para el Desarrollo (SADC, en sus siglas en inglés), Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, en sus siglas en inglés) o la Comunidad de África Oriental (CAO). No obstante, la Unión Africana, obligada por las circunstancias, ha dedicado hasta ahora sus mejores esfuerzos a la prevención y resolución de conflictos y, a pesar de ello, la perseguida arquitectura de paz y seguridad continental se halla aún lejos de estar concluida y su principal propuesta, la constitución de unas fuerzas africanas permanentes de reacción rápida, no ha podido ser materializada.

Es justo reconocer, sin embargo, la actitud firme mostrada por la Unión Africana frente a golpes de Estado y rupturas del orden constitucional. La Unión Africana es muy consciente de que se juega su reputación y credibilidad en la gestión de este tipo de situaciones, si no quiere caer en el mismo descrédito que su antecesora, la Organización para la Unidad Africana, que llegó a ser calificada de «club de dictadores».

Para evitar que la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Buen Gobierno adoptada en 2007 se convierta en simple papel mojado, la Unión Africana aplica de manera sistemática en casos de alteración antidemocrática del orden constitucional en alguno de sus miembros un código de actuación que normalmente implica la suspensión inmediata de participación del país en cuestión en todas las instancias de la Unión Africana, la creación, de manera coordinada con Naciones Unidas y las organizaciones subregionales africanas correspondientes, de un grupo internacional de contacto que impulse un proceso de retorno a la normalidad y, tras un plazo de tiempo determinado y a falta de avances, la aplicación, o cuando menos la amenaza de imposición, de medidas sancionadoras individualizadas. La Unión Africana ha puesto en práctica, con bastante eficacia, este modelo de gestión de crisis políticas en los casos, entre otros, de Madagascar, Mali y Guinea Conakry.

No cabe duda de que la construcción de sistemas democráticos es un proceso largo y complejo, que no puede reducirse a la celebración periódica de elecciones en condiciones más o menos aceptables. Por ello ha recibido críticas el apresuramiento que en ocasiones muestra la comunidad internacional a la hora de forzar la celebración de elecciones sin abordar antes los problemas de fondo que han conducido a la situación de inestabilidad y crear las condiciones para que exista un juego real de partidos políticos. En África, la presencia de fuertes identidades y lealtades étnicas y tribales, si bien contribuyen a cohesionar las sociedades a nivel local, pueden también convertirse en un obstáculo para el funcionamiento de unos partidos que en la mayoría de los casos no terminan de ofrecer opciones políticas e ideológicas para articular la participación democrática de los ciudadanos, y no son por tanto sino simples plataformas de adscripción comunitaria para la conquista del poder y el reparto de beneficios.

En el futuro inmediato, las cuestiones políticas y de seguridad seguirán predominando sobre las económicas y de desarrollo en una Unión Africana que desde la llegada a la presidencia de la Comisión, en julio de 2012, de la sudafricana Dlamini-Zuma ha asumido un discurso más nacionalista africano. La influencia de la presidenta Dlamini-Zuma y de su bagaje político personal, iniciado en la clandestinidad del Congreso Nacional Africano (ANC, sus siglas en inglés) durante la época del *apartheid*, se refleja, por ejemplo, en la intención de volver a situar la cuestión del Sáhara Occidental en un lugar prominente de la agenda de la Unión Afri-

cana, lo que ha suscitado la preocupación y el rechazo de Marruecos, que se retiró en 1984 de la entonces Organización para la Unidad Africana al ser admitida en su seno, como miembro de pleno derecho, la llamada República Árabe Saharaui Democrática (RASD).

Dos son, por tanto, las opciones contrapuestas que se dibujan en el horizonte: un África, que contará con otros mil millones de habitantes hacia 2050, próspera y emprendedora, estable y en paz, capaz de obtener el mejor rendimiento de sus extraordinarios recursos humanos y naturales y ser motor de crecimiento para una Europa de demografía declinante; o un África sumida en el caos y la inestabilidad, la pobreza y el subdesarrollo, en la que el terrorismo y la criminalidad organizada encuentren refugio y campo de expansión. Que se termine imponiendo una u otra posibilidad no será fruto del azar, sino el resultado de las acciones y las políticas que se emprendan desde ahora, en primer lugar por los propios africanos.

A corto plazo, en 2014 se habrá avanzado en la buena dirección si fructifican las conversaciones de paz en Adís Abeba y se logra parar una escalada de violencia en Sudán del Sur que podría desembocar en la desintegración del país más joven, y se normalizan las relaciones entre Juba y Jartum, que incluyan una cooperación leal y mutuamente beneficiosa; si en la República Centrafricana la operación militar francesa y de la misión africana MISCA pone fin a los asesinatos y las violaciones generalizadas de derechos humanos y se inicia un proceso de transición democrática; si en el Sahel se sigue ganando terreno a las organizaciones terroristas, se refuerza la seguridad de las fronteras, y los países vecinos, incluidos Argelia y Marruecos, son capaces de poner de lado sus rivalidades y diferencias para trabajar en aras de la paz y la estabilidad regional; si en Mali la MINUSMA culmina su despliegue y el Gobierno del presidente Keita lleva a la práctica su voluntad declarada de facilitar la reconciliación con el norte árabe y tuareg; si en los Grandes Lagos la firma del acuerdo marco de paz y la derrota del grupo armado M23 inauguran finalmente una nueva etapa de mayor estabilidad en la que se garantice la seguridad de todos los países vecinos y se permita la explotación armónica de los recursos minerales de la región; si en el golfo de Guinea se ponen en práctica medidas eficaces para combatir la piratería, sobre la base de las lecciones aprendidas en Somalia; si en Somalia el Estado sigue reforzándose y arrinconando, con el apoyo de la comunidad internacional, a los combatientes de Al Shabaab; y, finalmente, por lo que concierne a las relaciones euro-africanas, si la Cumbre de Bruselas se salda con un éxito de participación y de resultados que dé respuesta a la aspiración de forjar una asociación real y operativa entre ambos continentes, a la altura de los grandes retos comunes.

2014 será previsiblemente un año decisivo para definir la tendencia hacia la que se decantará África.

## América Latina 2013: mirando a la izquierda y al Pacífico

Juan Pablo de Laiglesia

Capítulo  
cuarto

### Resumen

Sobre el telón de fondo de una ralentización del crecimiento, América Latina busca desde la estabilidad una mayor calidad democrática, mirando hacia la izquierda. Las políticas sociales y redistributivas continuarán siendo una prioridad. Pero si su identidad regional se ha construido a partir de las ideas de unidad e integración, su realidad actual responde más bien a la diversidad y la renacionalización. La muerte de Chávez, por otra parte, pone de relieve la ausencia de liderazgos fuertes de alcance regional y la renacionalización da lugar a la revisión de los marcos institucionales de concertación. Su inserción en el escenario global mantiene las asociaciones tradicionales con Europa y América del Norte, pero se abre a la potencialidad del Pacífico, especialmente China. Aunque deberá atender a las exigencias de las crecientes clases medias y gestionar la ralentización del crecimiento, continuará siendo un leal, estable y fiable socio del triángulo occidental ante los retos del futuro inmediato.

### Palabras clave

América Latina, integración, elecciones, liderazgo, Unión Europea, China.

## Abstract

*In spite of a slowing down of growth forecast Latin America looks, from its current political stability, for a greater democratic quality, watching towards the left for inspiration. Social and redistributive policies will continue to be a priority across the region. Even if its regional identity has been built based on the ideas of unity and integration, its present reality rather responds to diversity and national approaches. President Chavez's death has evidenced the absence of strong leaderships of regional reach and the «renationalization» policies demand the revision of the institutional frameworks of integration. The insertion of Latin America in the global scenario will maintain the traditional partnership with Europe and North America, but it is certainly progressively opened to the potentiality of the Asian-Pacific countries, specially China. Although Latin American countries will have to take care of the increasing demands of the growing middle-class and to manage the slowing down of the economic growth, they will continue to be a loyal, stable and trustworthy partner of the western triangle when facing the challenges of the year ahead.*

## Key Words

*Latin America, Integration, Elections, Leadership. European Union. China.*

### La desaceleración: más exigencias, menos medios

#### *El escenario global*

Todos los análisis<sup>1</sup> coinciden en que la década de la bonanza ha terminado y que las perspectivas económicas para América Latina y el Caribe se presentan complejas y sensiblemente menos favorables que en los últimos años. La economía mundial ha entrado en una etapa de transición en la que las economías avanzadas se fortalecen gradualmente y dejan atrás (aunque con importantes secuelas en términos políticos, sociales y de vigencia de los anteriores paradigmas) la peor crisis de los últimos noventa años, mientras el crecimiento de las economías de los países emergentes, la mayoría de los cuales supieron aprovechar las oportunidades de la coyuntura, se desacelera.

El escenario global que se dibuja va a caracterizarse en lo que hace a las economías avanzadas por una lenta pero progresiva recuperación de las economías del núcleo de Europa, cuyo crecimiento entrará en territorio positivo en 2014, pero en niveles inferiores al 1% para el conjunto, por el afianzamiento del crecimiento de los Estados Unidos, aunque en niveles igualmente limitados del entorno del 1,5% en 2014, pero con una previsible aceleración ya en 2015 hasta el 2,5%, y la recuperación de Japón, si consigue superar los retos que la sostenibilidad impone a sus peculiares estructuras.

Igual o incluso más importante para América Latina y el Caribe es otra de las características de la coyuntura con gran impacto en sus economías: la bajada del crecimiento en las economías de los países emergentes, especialmente China, que han tirado de forma determinante del carro del desarrollo latinoamericano durante la crisis y han contribuido decisivamente a mitigar su impacto en la región.

Las condiciones macroeconómicas resultan por tanto en este momento, y a corto plazo, poco favorables<sup>2</sup> para la región por el efecto conjunto de tres factores: la reducción en el volumen comercial, la moderación de los precios de las materias primas y la incertidumbre en las condiciones financieras y monetarias globales. Primero, se anticipa una menor demanda para los bienes y servicios exportados por la región, debido a la moderación en el crecimiento del comercio mundial. Segundo, mientras que

<sup>1</sup> Entre otros, y principalmente, *La coyuntura económica Internacional y sus consecuencias macroeconómicas para América Latina y el Caribe*, CEPAL, octubre de 2013; *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, CEPAL, noviembre de 2013; *Perspectivas de la economía mundial: transiciones y tensiones*, FMI, octubre de 2013; *Informe sobre el desarrollo mundial 2014. Riesgo y oportunidad*, Banco Mundial, 2013; *Latin American Economic Outlook 2014*, OCDE, 2013.

<sup>2</sup> Ver en particular el informe citado anteriormente de la OCDE (pp. 27 y ss.).

el precio de las importaciones ha permanecido estable, los precios de las principales materias primas exportadas por América Latina y el Caribe han cedido terreno desde 2012. Ello ha contribuido al deterioro del balance externo que muestra, por otra parte, una creciente heterogeneidad, como se explica más adelante. Finalmente, un futuro endurecimiento de la política monetaria en Estados Unidos encarecerá progresivamente la financiación externa y previsiblemente reducirá los flujos de capitales hacia la región, lo que incrementará el nivel de incertidumbre y la volatilidad en los mercados de capitales.

### *El impacto en América Latina y el Caribe*

El previsible impacto de esta nueva coyuntura puede ser muy distinto en cada país debido a la creciente diversidad de la región, que quedará además en evidencia, si bien la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>3</sup> identifica cinco retos regionales con profundas implicaciones políticas y sociales: habrá que contener la inflación (ante las previsibles alzas de los precios de los alimentos y la erosión del poder adquisitivo de los salarios), asegurar una recuperación sostenida (mediante políticas de diversificación estructural, crecimiento de exportaciones con precios internacionales más bajos, incremento de inversión productiva), evitar que la desaceleración genere creciente desempleo (preservar los avances de la formalidad —o trabajo regularizado— e implementar políticas públicas de apoyo a la creación de empleo asalariado), mantener el peso de las rentas salariales en la riqueza nacional (preservando el valor real de los salarios y mejorando la productividad sin generar desempleo adicional), y, finalmente, impulsar un modelo de crecimiento con igualdad (impidiendo el retroceso de las políticas públicas de contenido social, en particular educación y salud, y aportando los medios fiscales necesarios).

De todos esos retos, sin duda el mayor en términos de la estabilidad y el progreso social y político es el que resulta del impacto de la desaceleración en sus sustancialmente ampliadas «clases medias», consecuencia de una década de crecimiento que ha venido acompañada de importantes reducciones en la pobreza y avances en los indicadores de desigualdad. Se prevé que este segmento de la sociedad pasará del 55% del total de la población en 2010, al 78% en 2025 en las economías emergentes, con lo que las convierte en actor central y un pilar fundamental para la profundización del desarrollo económico, pero, al mismo tiempo, demandantes de servicios públicos eficientes y de calidad. A este fenómeno ha atendido específicamente el último informe de desarrollo humano del Pro-

<sup>3</sup> *La coyuntura económica internacional y sus consecuencias macroeconómicas para América Latina y el Caribe*. CEPAL, cap. III.

grama de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>4</sup>, que detalla las exigencias derivadas de dichas potenciales demandas, en particular la necesidad de aumentar el espacio fiscal, pero, sobre todo, mediante la creación de instituciones que aseguren que los recursos públicos se destinan a proyectos con altas tasas de retorno social y fortaleciendo la participación ciudadana.

A nadie se le oculta que la participación de este nuevo actor en la arena política en un contexto de debilidad estructural de los partidos políticos y limitada existencia de canales formales de participación ciudadana va a hacer de la articulación política de la respuesta a estas nuevas necesidades el tema central de la agenda, con las tensiones consiguientes y los riesgos de bandazos en las políticas públicas que podrían derivarse de un cambio de paradigma (lo que el PNUD llama el «estado desarrollista proactivo»<sup>5</sup>, y el Banco Mundial la «administración dinámica e integrada del riesgo»<sup>6</sup>), sobre el que no es seguro que existan todavía los niveles deseables de consenso político y social, aún menos en el caso de los operadores económicos.

Sobre ese telón de fondo general de vivir una etapa de «fin de ciclo»<sup>7</sup> y transición hacia menores ritmos de crecimiento con aumento de las demandas sociales, las previsiones apuntan a sensibles diferencias en los impactos potenciales en las distintas economías de la región, lo que no solo es reflejo de su creciente diversidad, sino que va a ayudar a que esas diferencias se profundicen.

En las grandes economías de la región la desaceleración no va a poder ser compensada por incrementos de la demanda interna y las carencias de infraestructura requerirían importantes inversiones. En Brasil será la inversión la que ayude a mantener la tasa de crecimiento en el entorno del 2,3%. México, por su parte, es más que previsible que vaya a recuperar dinamismo a partir del repunte de la demanda de los Estados Unidos, amén de disponer de margen para incrementar el gasto público.

Para Colombia, Perú, Chile y Uruguay, el reto principal estará en lograr que el ajuste a tasas de crecimiento más moderadas se haga sin sobresaltos, manteniendo la confianza, buscando aumentos de productividad y gestionando adecuadamente sus déficits de cuenta corriente. Continuar con las reformas estructurales será igualmente necesario.

<sup>4</sup> *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. PNUD, 2013.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 66 y ss.

<sup>6</sup> *Informe sobre el desarrollo mundial 2014. Riesgo y oportunidad*. Banco Mundial, 2013, pp. 40 y ss.

<sup>7</sup> Intervención de Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL, ante los responsables de planificación latinoamericanos reunidos en Brasilia el 21 de noviembre de 2013.

Argentina, Paraguay, Ecuador y Bolivia continuarán disfrutando, los primeros, de las buenas condiciones para grandes cosechas que mantendrán muy altas sus perspectivas de crecimiento y, los segundos, de los altos precios del gas y el petróleo.

Venezuela es una notable excepción en este panorama. La confianza se ha deteriorado seriamente y la política económica del Gobierno venezolano no goza de ninguna credibilidad. Junto a ello, el aumento del gasto, el desabastecimiento, la inflación descontrolada y la ley «habilitante» para luchar por decreto contra la presunta guerra económica desencadenada por la oposición no hacen sino confirmar los temores y aumentar la incertidumbre.

América Central y el Caribe, con la única y notable excepción de Panamá, continuarán siendo las áreas más vulnerables de la región. Se prevé que su crecimiento promedio caiga por debajo del 3%. La recuperación estadounidense podría eventualmente incidir favorablemente en sus sectores exteriores, aunque de forma tan limitada como lo es su oferta. No parece probable que puedan reducir sus altos déficits públicos, y cualquier variación en los precios del petróleo o reducción de los apoyos venezolanos crearían dificultades adicionales. La consolidación fiscal continuará siendo una de las grandes asignaturas pendientes, y las remesas el más importante amortiguador social, político y económico.

En síntesis, aunque América Latina sigue todavía creciendo a tasas superiores a la media mundial, se prepara (o debería hacerlo) para una desaceleración de ese crecimiento que ha dado lugar a grandes éxitos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad y generado un importantísimo crecimiento de las clases medias. La atención a las nuevas exigencias de este sector emergido se configura como el gran reto del futuro inmediato.

## Mirando a la izquierda

### *La salud de la democracia*

Hace ya tiempo que no se discute la vigencia de la democracia en América Latina y que el foco está puesto en su «calidad»<sup>8</sup>. La normalidad de los procesos electorales, la alternancia en el poder y el respeto al pluralismo son moneda corriente, si bien con las especificidades propias de la muy distinta naturaleza de los respectivos procesos nacionales, y las

<sup>8</sup> De la abundante literatura más reciente señalo en particular FERNÁNDEZ DE SOTO, Guillermo; PÉREZ HERRERO, Pedro (coords.): «Política, desigualdad y desconfianza», en *América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global*. IELAT/CAF, PONS, Marcial, Madrid, 2013, pp. 91 y ss. También CAMERON HERSHBERG, Maxwell A.; Eric y SHARPE, Kenneth E. (eds.): *Nuevas Instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. FLACSO, México, 2013.

disparidades normativas están perfectamente cubiertas de la crítica por la aceptación generalizada de la observación electoral y una concepción todavía conservadora de la soberanía que encuentra en este ámbito un ámbito privilegiado para su aplicación más estricta.

El debate se ha trasladado, en consecuencia, al análisis de la «calidad» de la democracia, pero al descansar este análisis esencialmente en encuestas de opinión se prima inevitablemente un enfoque finalista: los ciudadanos aprecian más la eficacia que la calidad o, lo que es lo mismo, los resultados que los procedimientos, aunque sean estos últimos esenciales en el ejercicio de sus derechos democráticos y aquellos dependen de circunstancias en gran medida ajenas a la democracia misma.

En cualquier caso, aun aceptando estas ambigüedades e insuficiencias de los métodos de análisis, los datos disponibles certifican la buena salud democrática de América Latina al tiempo que dan pistas importantes para encarar el futuro. El último Latinobarómetro<sup>9</sup> muestra que el apoyo a la democracia en la región no ha variado sustancialmente en los últimos años, aunque cae dos puntos respecto a 2011 hasta situarse en el 56%. El mayor registro sigue encontrándose en Uruguay con un 78%, y el menor en Guatemala con un escueto 38%. Tampoco ha variado mucho la posición relativa de la mayoría de los países, y sigue llamando la atención que Brasil continúe por debajo del 50% (el 44%, penúltimo de la lista) y, en menor medida, que Centroamérica se situó, como región, también por debajo del 50%.

Los datos indican también que los latinoamericanos quieren vivir en democracia, que es el mejor sistema de gobierno para el 79% de la región, aunque su satisfacción con la democracia, que ha fluctuado entre un mínimo de 25% en el año 2001 en la época de la crisis asiática, y un 44% en los años 2009 y 2010, se sitúa hoy cerca, pero detrás de ese máximo histórico, con un 39%.

Uno de los hallazgos más relevantes de ese último informe es, sin duda, que una parte significativa de la región está en estado de «activismo latente», lo que implica tanto una mayor voluntad de participación como una también mayor insatisfacción por las formas convencionales de participación. En interacción directa con esta actitud, los Gobiernos están siendo cada día más escrutados por los ciudadanos y el proceso no es positivo para ellos, porque aumenta el escepticismo sobre su capacidad de resolver los asuntos pendientes, y un 53% de la región dice que es poco probable que el Gobierno pueda resolver los problemas principales. El problema no es entonces solo la fe en la democracia, sino la fe en el Estado, pues a medida que los países prosperan aumenta el escepticismo en su capacidad para avanzar en la solución de los problemas.

<sup>9</sup> Corporación Latinobarómetro. Informe 2013. <http://www.latinobarometro.org>.

De estos datos podemos concluir que la consolidación de la democracia en América Latina, o mejor, la mejora de la calidad de esa democracia, continúa siendo un problema complejo, principalmente en estos momentos, por la dificultad de los sistemas políticos para entender las expectativas de la población y para ofrecer respuestas. La región, en consecuencia, se enfrenta a una seria crisis de representación que puede traducirse en protestas y movilizaciones allí donde haya expectativas insatisfechas y percepción de inequidad en la distribución de los beneficios del desarrollo.

### *Las protestas «de la democracia y el crecimiento»*

En plena coherencia con esos datos, América Latina no ha sido ajena a los movimientos generalizados de protesta que desde el 2011 han salpicado todo el planeta, de las primaveras árabes a la ocupación de Wall Street pasando por los indignados europeos.

Los movimientos precursores fueron los de Chile, encabezados por los estudiantes, que han sido en realidad una constante de la vida chilena desde el ecuador del mandato de Piñera. Siguieron luego los de São Paulo, que se extendieron al resto del país coincidiendo con la celebración de la Copa Confederaciones, preludio de los fastos deportivos de los que será anfitrión el país a partir de 2014. Y los últimos hasta ahora han sido los que han sacudido Perú.

Aunque cada uno ha respondido a razones diferentes y se han saldado con resultados igualmente distintos, es evidente que hay no pocos elementos comunes y que son un fenómeno nuevo en la vida política latinoamericana que hay que analizar.

En primer lugar, son movilizaciones que se producen en países que son ejemplos de buena salud económica y atentos a las políticas sociales, y en las que los protagonistas son las clases medias urbanizadas fruto del crecimiento económico y las políticas sociales. No son los más vulnerables quienes se rebelan ante la marginación y la pobreza, sino los hijos del progreso quienes muestran su descontento.

Por ello mismo, las peticiones no tienen tanto que ver con las políticas cuanto con las expectativas. No se trata tanto de pedir que se haga cuanto que se haga bien. Que los servicios públicos funcionen, que sean efectivamente redistributivos en su financiación e igualitarios en su concepción. Quizá por ello puede considerarse que hay un punto de insolidaridad en los planteamientos, pues piden más atención para quienes han dejado de ser los más vulnerables.

En tercer lugar, incluyen e implican la demanda de nuevos canales de participación de la sociedad civil en las decisiones políticas. Son al tiem-

po consecuencia y expresión de la falta de sincronía entre el progreso económico y el político, del alejamiento de los partidos tradicionales de las necesidades ciudadanas, de la creciente distancia entre las clases políticas y los ciudadanos.

Finalmente, han obtenido la atención y la respuesta de los Gobiernos. Especialmente en Brasil, donde mayor ha sido la intensidad de las protestas y también mayor la atención internacional dado el momento elegido para escenificar la protesta. Parece evidente que la respuesta desde el poder tuvo mucho de sobreactuación y no poco de improvisación. En un país donde no hay ninguna formación política que realmente conteste la prioridad de las políticas sociales, la constatación de la magnitud del descontento ha llevado a la clase política a una carrera desenfadada para ponerse a la cabeza de la manifestación, a pesar del rechazo de las plataformas que organizaron las revueltas. La proximidad de las elecciones también ha tenido algo que ver en la rapidez y entidad de la respuesta al obligar a los partidos, y especialmente a la plataforma que apoya a la hasta entonces indiscutible candidata, y actual presidenta, Dilma Rousseff, a una profunda revisión de sus narrativas y prioridades para preservar sus expectativas. Y de ahí la entidad de las respuestas, que han incluido la oferta de una revisión constitucional, la reconstrucción del pacto social, la reasignación de recursos y la modernización de las vías de acción y participación política de los ciudadanos.

El éxito siempre provoca emuladores aunque América Latina es hoy tan diversa que es cuando menos aventurado adelantar una hipótesis de comportamiento regional a partir de lo que ocurra incluso en un país de la influencia y el peso de Brasil. En todo caso, los elementos comunes que señalamos, la persistencia de las deficiencias estructurales en el origen de las movilizaciones y el éxito alcanzado abren escenarios en los que es igualmente aventurado descartar que no vuelvan a producirse movilizaciones ciudadanas al margen del sistema. De hecho, algunas de las plataformas cívicas han incluido ya objetivos descarnadamente políticos en sus reivindicaciones y han forzado (Chile) la reformulación de los programas electorales.

A fin de cuentas, son movilizaciones hijas de «la democracia y el crecimiento», como ha resumido atinadamente la presidenta de Brasil, y ambos, democracia y crecimiento, son ingredientes de la coyuntura latinoamericana<sup>10</sup>.

### *Las citas electorales*

El calendario electoral ha estado tan cargado como de costumbre en los pasados dieciocho meses, en los que se han celebrado elecciones pre-

<sup>10</sup> Entrevista a la presidenta Dilma Rousseff en *El País*, 27 de noviembre de 2013.

sidenciales en seis países de la región: México (julio de 2012), Venezuela (dos veces, en octubre de 2012 y tras el fallecimiento del presidente Chávez, en abril de 2013), Ecuador (febrero de 2013), Paraguay (abril de 2013), Chile (noviembre de 2013) y Honduras (noviembre de 2013). Todas ellas relevantes por distintas razones y con trascendencia regional.

Como también viene siendo habitual, la tónica general ha sido de normalidad y de aceptación de los resultados con las salidas de tono habituales en los casos más competidos, como en las segundas venezolanas y las hondureñas.

### México

En México las elecciones de julio de 2012 marcaron el relevo del Partido Acción Nacional (PAN) y la recuperación del poder por un Partido Revolucionario Institucional (PRI) renovado en su dirección y planteamientos y liderado por Enrique Peña Nieto, que en su primer año de Gobierno ha impulsado un ambicioso programa de cambios (el Pacto por México) en sectores estratégicos como la seguridad, la fiscalidad y la educación y que incluyen la siempre aplazada reforma del sector energético. A un año de su toma de posesión los costes de las reformas empiezan a hacerse evidentes en el progresivo desenganche del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el inicio de una nueva etapa más polarizada. La reforma del sector petrolero, que supone un giro copernicano en el ideario priista y la más profunda de las reformas estructurales hasta ahora emprendidas por el nuevo presidente, y el intento de atar corto a poderosas fuerzas sindicales (educación en particular) generarán sin duda fuertes tensiones sociales y políticas e irán abandonando al renovado PRI a sus propias fuerzas con el riesgo del regreso a viejas prácticas para apuntalar su poder.

### Venezuela

Las elecciones venezolanas de abril se celebraron en un clima de profunda polarización y no trajeron remedio a la crispación instalada en la vida política venezolana desde hace ya demasiado tiempo. Las primeras elecciones sin Chávez desde 1999 estuvieron sin embargo presididas por el recuerdo del líder bolivariano y colocaron a Venezuela en la encrucijada histórica de elegir entre el chavismo sin Chávez del vicepresidente Nicolás Maduro y las promesas de «deschavización» del candidato de la Mesa de la Unidad Democrática, Henrique Capriles.

La contienda electoral fue muy emocional y altamente polarizada, caracterizada por una guerra de denuncias y descalificaciones más que por un debate de propuestas de fondo, en la que no faltaron rumores acerca de supuestos planes de desestabilización y de violencia de parte de la

derecha venezolana en asociación con mercenarios salvadoreños y paramilitares colombianos. Fue una campaña electoral inequitativa en la que el Consejo Nacional Electoral (CNE) concentró su labor en los aspectos técnicos y organizativos del proceso electoral, pero no hizo nada para garantizar una contienda justa y equilibrada. La mayoría de los analistas coinciden en que el problema central del sistema electoral venezolano no pasa por la existencia del fraude o por sus aspectos técnicos, sino en la falta absoluta de condiciones equitativas de la contienda electoral, inequidad que juega claramente a favor del oficialismo.

Los resultados de la elección reflejaron sobradamente el clima electoral y la polarización del país. Tras un silencio excesivamente largo y poco explicado, la Comisión Nacional Electoral finalmente declaró vencedor a Nicolás Maduro, que, con el 98,7% de los votos escrutados, había obtenido el apoyo del 50,75%, con apenas 262.473 votos de ventaja sobre Héctor Capriles, que había obtenido el 48,98% de los sufragios. Esta reducidísima diferencia, muy lejos de los más de 15 puntos de ventaja que se habían atribuido a Maduro durante la campaña, desató todo tipo de especulaciones y reacciones. Capriles no reconoció los resultados. La Unión Europea tomó una cierta distancia y se limitó a «tomar nota» de los resultados evitando felicitar al vencedor y pidiendo la apertura de un diálogo para que los resultados pudieran ser aceptados por «todas las partes». En ese mismo sentido se pronunció el ministro español de Asuntos Exteriores, lo que dio lugar a una airada reacción del Gobierno venezolano, que llamó a consultas a su embajador en Madrid y exigió una rectificación. El vicepresidente de los Estados Unidos hizo suya la petición de Capriles de proceder a un recuento total de los votos y provocó un vendaval de acusaciones del chavismo y sus socios de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). La Organización de los Estados Americanos (OEA), por boca de su secretario general, José Miguel Insulza, se unió también a la demanda del recuento.

Sin embargo, y es un dato significativo, ningún país latinoamericano se unió a este coro. Los países del ALBA primero y los de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) muy poco más tarde reconocieron inmediatamente la victoria de Maduro y exigieron la aceptación de los resultados y la rectificación de las posiciones críticas que calificaban de injerencistas. La UNASUR mantuvo una reunión extraordinaria de presidentes en Lima para escenificar ese apoyo. Hubo quienes tardaron en pronunciarse, pero conviene subrayar que ningún país de la región contestó abiertamente ni la limpieza formal del proceso ni la victoria de Maduro, aunque los más distantes aconsejaron la apertura de vías de diálogo para rebajar la tensión y facilitar la convivencia. El papa Francisco se sumó a esta línea y dio la ocasión a Maduro y Capriles para cruzar mensajes más institucionales y menos incendiarios. Con la toma de posesión del nuevo Gobierno, diez días después de las elecciones, y la apertura de

un proceso, primero limitado, luego total, de revisión de los votos por la CNE, retornó una cierta normalidad, aunque todavía hoy la polarización de la vida política venezolana es extrema.

Esta es seguramente la principal característica del chavismo sin Chávez de Maduro. Lo ajustado de la victoria encendió las alarmas del oficialismo, en el que hubo más desconcierto por los resultados que decepción por el mal desempeño electoral del liderazgo de Maduro. Desde entonces, la línea ha sido la profundización de la revolución, la criminalización de la oposición y el recurso continuado al «enemigo exterior», que desde diversos ángulos trata de impedir los avances del socialismo del siglo XXI, en una huida hacia adelante de límites imprecisos y peligrosas consecuencias en términos políticos, sociales y económicos.

El mismo escenario se repitió sin casi alteraciones ocho meses más tarde, a principios de diciembre, con ocasión de las elecciones locales, planteadas desde la oposición como un plebiscito sobre el desempeño del presidente Maduro, quien por su parte declaró el día de la votación como el de «la lealtad y el amor por Chávez». Aunque ni metodológica ni políticamente cabe ignorar las muy distintas motivaciones y condicionantes de ambas elecciones, es destacable la gran similitud de las grandes cifras de resultados: una victoria limitada del oficialismo con el 49,24% de los votos, ampliando hasta algo más de 6 puntos su anterior ventaja de apenas 2 puntos sobre la Mesa de Unidad Democrática, que alcanzó en esta ocasión el 42,72%. Si fracasaron, por consiguiente, las pretensiones de la oposición, no es menos cierto que el resultado refleja una sociedad profundamente polarizada, dividida en dos bloques sensiblemente similares, lo que condicionará la evolución de la vida política venezolana, cuyas primeras manifestaciones, en la dirección más de persistencia de la confrontación que del diálogo, ya han comenzado a producirse. En ese clima y con la promesa, al menos retórica, de la profundización de la revolución bolivariana, es como el presidente Maduro deberá atender la delicada situación económica por la que atraviesa el país, principal prioridad para el 2014 y, más que potencial, segura fuente tanto de fricciones en el seno del oficialismo como de reclamaciones y movilizaciones sociales.

#### Ecuador

Panorama muy diferente es el que han dejado las elecciones presidenciales ecuatorianas, en las que el presidente Correa ha obtenido con amplitud un nuevo mandato. Por segunda vez, la primera fue en las elecciones de 2009 tras la reforma de la constitución, Rafael Correa no ha necesitado una segunda vuelta, y obtuvo el 57,17% de los sufragios, a más de 30 puntos de distancia del segundo colocado, el exbanquero Guillermo Lasso, al que apoyó un 22,7% de los votantes. Este éxito personal se complementó con el de su partido, la Alianza País, que alcanzó la mayoría

absoluta en el legislativo, lo que abre todas las posibilidades al presidente Correa, incluida una nueva reforma constitucional que permitiera su reelección<sup>11</sup>.

Es preciso subrayar que la razón de este abrumador apoyo no hay que buscarla ni en la división de la oposición ni en el estilo en cierto modo caudillista, pero en todo caso más paternalista que populista, del presidente Correa. Ecuador vive una estrecha sintonía con las políticas de la «revolución ciudadana» de Correa, que las mayorías perciben como eficaz en la solución de sus problemas presentes y un proyecto de futuro en el que confiar. Los ecuatorianos son hoy los latinoamericanos que muestran una mayor satisfacción con su situación económica (57%) y Ecuador es el único país de la región en donde hay total congruencia entre la imagen de progreso y la satisfacción de vida, es decir, es un país que siente sus aspiraciones mayormente alcanzadas. Son también ellos los que tienen la mayor expectativa de mejorar su situación de manera sostenida en el futuro, un 61%. A pesar de las deficiencias institucionales y normativas, este es un pueblo satisfecho<sup>12</sup>.

Los éxitos de la revolución ciudadana son la razón del poder hegemónico que los ecuatorianos han puesto en manos del presidente Correa: entre ellos, el no menor de la sustancial reducción de la pobreza (del 37% al 27%) y la mejora de la calidad de vida que refleja su subida en los índices de desarrollo humano, donde ya figura en el grupo de países que lo tienen «alto». Quizá para valorar adecuadamente el apoyo ciudadano a estas políticas sea oportuno recordar que los cinco ejes de la revolución son: 1) una nueva constitución basada en el principio del «buen vivir», 2) la lucha contra la corrupción (el Gobierno de «las manos limpias, las mentes lúcidas y los corazones ardientes»), 3) la revolución económica para el establecimiento de un nuevo paradigma de desarrollo (mediante el fomento de la economía popular y solidaria, el crédito productivo, la generación de empleo sostenible, el aprovechamiento de los recursos naturales y el fomento de la producción agropecuaria), 4) la reforma institucional de los sistemas de educación y salud, y 5) el rescate de la dignidad, la soberanía y la búsqueda de la integración latinoamericana. Este ideario es el que ha recibido un nuevo y amplísimo respaldo en las elecciones del pasado abril y, por consiguiente, solo cabe esperar la profundización de esta peculiar revolución en el futuro inmediato.

Parece igualmente evidente que la particular lucha del presidente Correa contra los medios privados de comunicación no le ha pasado la menor factura en términos electorales, lo que sin duda lo ha animado a hacer aprobar, en los primeros compases de la nueva Asamblea, una Ley de Co-

<sup>11</sup> De hecho, Alianza País ya ha hecho pública su intención de promover las reformas constitucionales necesarias para ese fin.

<sup>12</sup> Corporación Latinobarómetro. Informe 2013, pp. 9 y ss., y p. 45.

municación que la práctica totalidad de las asociaciones de periodistas y organizaciones de derechos humanos que han opinado sobre ella no han dudado en calificar de ley mordaza y que se teme que limitará gravemente la libertad de expresión en Ecuador.

## Paraguay

Tras la muerte de Hugo Chávez, la polarizada campaña entre Nicolás Maduro y Henrique Capriles y la crisis surgida a raíz de los ajustados y polémicos resultados de las elecciones venezolanas del 14 de abril, las elecciones presidenciales y legislativas paraguayas del 21 de ese mismo mes pasaron un tanto desapercibidas. Se trataba, sin embargo, de una cita de enorme importancia tanto nacional como regionalmente. Como se recordará, en junio de 2012, los liberales integrados en la coalición que había llevado al poder al presidente Lugo promovieron un juicio político al presidente, de dudosos perfiles constitucionales, tras el que el presidente fue destituido anticipada y polémicamente. Asumió como nuevo presidente Federico Franco (liberal), quien era hasta entonces vicepresidente de Lugo. La reacción exterior no se hizo esperar y Paraguay fue aislado por sus socios regionales y suspendida su participación en la UNASUR y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Eran, en consecuencia, las elecciones de la vuelta a la normalidad democrática en el ámbito interno y el mecanismo que haría posible la re inserción de Paraguay en el seno de las instituciones de integración regionales. Por lo tanto, era mucho lo que políticamente estaba en juego en esas elecciones, lo que explica que fueran las elecciones con el mayor número de candidatos (más de dos mil) a todos los cargos electivos desde el regreso de la democracia en 1989.

En una jornada formalmente correcta (sobre la que, por cierto, presentó numerosos reparos la misión observadora de la OEA, aunque no así las de la Unión Europea y el MERCOSUR) resultó elegido el candidato de la Asociación Nacional Republicana (ANR), más conocida como el Partido Colorado, de centro derecha, Horacio Cartes, con el 45,85% de los sufragios. Esta victoria supone el regreso al poder del antiguo partido hegemónico que gobernó el país de 1947 a 2008, cuando perdió el poder frente a la unión de fuerzas liberales y progresistas constituida en torno a Fernando Lugo. El segundo lugar lo obtuvo el candidato del otro partido tradicional, el Liberal Radical Auténtico, Efraín Alegre, con 36,94%. El Partido Colorado obtuvo además la mayoría en la Asamblea (44 de 80 diputados) y un buen paquete de senadores (19 de 45). La izquierda, que acudía dividida, obtuvo solo un escaño en la Asamblea.

El nuevo presidente, que no tiene experiencia política anterior, arrastra una imagen de empresario polémico y ha querido distanciarse de los cuadros tradicionales del Partido Colorado para ofrecer una imagen

pragmática y dialogante. En el ámbito político su principal reto será asegurar la gobernabilidad. El Estado paraguayo es débil y poco transparente, incapaz de controlar con eficacia su propio territorio, y tiene un sistema político y partidario endeble, clientelar y poco institucionalizado. Hay, además, una corrupción muy enraizada en históricas prácticas de contrabando en la triple frontera Brasil-Argentina-Paraguay a las que el sistema nunca ha podido hacer frente.

En el económico, el presidente Cartes asume sus funciones en una situación potencialmente muy positiva, con un crecimiento estimado para este año cercano al 13% (entre 12,5% y 13,6%), aunque absolutamente concentrado en el sector agropecuario. Diversificar, combatir la pobreza y la desigualdad, generar empleo y bajar la conflictividad social son la agenda inmediata. Urge reducir la altísima desigualdad en un país donde el 10% de los más pobres recibe 1% de ingresos y el 10% más rico se lleva el 41%. El combate a la pobreza es igualmente vital, puesto que alrededor del 40% vive en la pobreza y un 52% en condiciones de marginalidad social.

Sin duda, estos empeños serán más fáciles de alcanzar si el nuevo presidente promueve un acuerdo nacional que logre conciliar democracia de calidad, empoderamiento ciudadano, fortalecimiento institucional y de sus partidos políticos, y un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible.

En cuanto a la reinserción de Paraguay en su espacio natural latinoamericano y su retorno a las instancias de integración de las que fue suspendido, no debería haber problemas mayores una vez pasada la página de la crisis del año pasado, y a todos sus socios les interesa el regreso a la normalidad. A pesar de las diferencias, particularmente con Venezuela, surgidas al inicio de la andadura de Cartes que han atrasado la culminación de este proceso, la coincidencia de intereses hace esperar, en cualquier caso, que se retorne a la normalidad más pronto que tarde.

### Chile

Los resultados de las elecciones chilenas han sido contundentes. Por primera vez en la historia democrática del país, un expresidente vuelve a ser elegido y la que repite es, además, la única presidenta mujer de la historia de Chile. Aunque fue necesario el trámite de la segunda vuelta, los resultados fueron muy expresivos desde la primera. En las que eran las primeras elecciones en las que el voto era voluntario, lo que hizo descender la participación hasta el 60%, Michelle Bachelet, que competía con ocho candidatos, se quedó en esa primera vuelta a solo tres puntos del 50%, lo que suponía infligir a la derecha la peor derrota desde el retorno a la democracia, sacando a su principal adversaria, la conservadora oficialista Evelyn Matthei, de la Alianza por Chile, más de 20 puntos de distancia. La segunda vuelta confirmó sobradamente estos

resultados y alcanzó Bachelet una victoria histórica con el 62,1% de los sufragios frente al 37,84% de su oponente. Su anticipada victoria y la amplia mayoría alcanzada en la primera vuelta, unidas a la novedad del voto voluntario, hicieron sin embargo descender brutalmente la participación y la abstención se elevó hasta un insólito 59%, lo que, si bien no empaña el éxito de la candidatura de la Nueva Mayoría, obliga a una seria y urgente reflexión, pues parece afianzarse una disfuncional tendencia abstencionista iniciada con la reforma electoral de 2012.

La elección parlamentaria también ha proporcionado una mayoría en ambas cámaras para la coalición de la Nueva Mayoría que apoya a Bachelet, que supera largamente a la lista de derecha. Sin embargo, esa mayoría, debido al sistema electoral chileno vigente desde los tiempos de Pinochet, será insuficiente para superar el quorum exigido para reformas importantes. La derecha va a mantener una representación parlamentaria que le permitirá contener las más importantes iniciativas de cambio si esa fuera la línea política que decidiera seguir.

Dos elementos han aupado a Bachelet nuevamente a la presidencia de su país. En primer lugar su innegable carisma personal. Finalizó su presidencia con el mayor nivel de aprobación registrado (80%), y logró mantener vivo ese recuerdo durante su permanencia en el cargo de directora ejecutiva de ONU Mujeres, inmediatamente después de abandonar la presidencia, entre 2011 y 2013. Su estilo no confrontacional e integrador, cercano, sensible a las necesidades de los sectores de menores ingresos, responsable y no populista, y su capacidad propositiva sin duda ayudan a explicar la amplia confianza que genera. Pero, además, Bachelet ha sabido articular una amplísima plataforma, la Nueva Mayoría, que abarca desde la Democracia Cristiana hasta el Partido Comunista, más amplia que la Concertación, que gobernó entre 1990 y 2010; y presentar un programa de reformas que ha sintonizado plenamente con las aspiraciones de la mayoría de los chilenos. El programa se basa en tres pilares: la reforma de la constitución, la reforma de la educación para acercar el objetivo de la educación universal y gratuita, y la reforma tributaria. Chile está experimentando una rápida evolución hacia una sociedad más liberal, diversa e igualitaria. El prolongado e intenso movimiento estudiantil expresaba esa expectativa de cambio más allá de las reivindicaciones estrictamente educativas; y, entre ellas, la demanda de espacios de participación política, el rechazo al sistema electoral y a la segmentación de la sociedad, la insatisfacción por la persistencia de las desigualdades a pesar de los importantes avances en la reducción de la pobreza, y el rechazo a un Gobierno de derecha reticente a lo público y poco dialogante, que chocó con la conciencia de derechos en ascenso.

El gran reto de la presidenta será acometer con éxito esos nuevos desafíos, manejar las expectativas y lograr avances en un periodo presidencial de solo cuatro años. Como se ha señalado, la Nueva Mayoría no cuenta

con los votos en el Parlamento para aprobar las llamadas leyes orgánicas constitucionales (como la de educación, cuya reforma requiere de una mayoría de 4/7), menos aún para aprobar reformas constitucionales, sin acuerdo con la oposición. El liderazgo de Bachelet, la responsabilidad de los partidos y el respaldo ciudadano se pondrán a prueba en esta nueva etapa en la que Chile tiene la posibilidad de abrir nuevos caminos hacia una sociedad más igualitaria e inclusiva, una democracia más participativa y una economía con mayor nivel tecnológico y educativo. Estimular una cierta complicidad de la oposición y arbitrar eficazmente las muchas diferencias que inevitablemente saldrán paulatinamente a flote en su amplia base de apoyo serán sin duda sus retos más importantes.

### Honduras

El 24 de noviembre tenían lugar en Honduras las últimas elecciones generales del calendario latinoamericano para 2013. Unas elecciones cruciales, por cuanto el país aún vive las secuelas del golpe de Estado que derribó en 2009 al presidente Manuel Zelaya para impedir que celebrara un referéndum para la reforma de la constitución y que revirtió la entrada de Honduras en el ALBA. Las heridas de entonces, que han acompañado todo el mandato del presidente Lobo, se han reabierto en la campaña, en la que desde su inicio se ha producido una gran polarización en torno a las candidaturas de Xiomara Castro, esposa del expresidente Zelaya, apoyada por la plataforma popular y de izquierda LIBRE (Libertad y Refundación) y la de Juan Orlando Hernández, del Partido Nacional (conservador). Una gestión no muy brillante del presidente Lobo y las secuelas del golpe han barrido de la contienda al Partido Liberal, que con el Nacional conformaba hasta ahora el bipartidismo tradicional que se alternaba en la primera magistratura del país.

El programa de Xiomara Castro estaba centrado, en lo político, en la reforma constitucional, retomando las tesis de la presidencia de Zelaya que provocaban un fortísimo rechazo de las oligarquías económicas, los partidos tradicionales y las Fuerzas Armadas. La propuesta de volver al escenario previo al golpe supuso introducir una seria crispación en la campaña. Pero a medida que se acercaban las elecciones, el problema de la inseguridad fue ocupando el primer plano y desplazó las demás preocupaciones. Y en este terreno, el recurso a políticas de mano dura y de ampliación de las responsabilidades de las Fuerzas Armadas en el control de la seguridad ciudadana que propuso Juan Orlando Hernández le valió el apoyo mayoritario frente a las propuestas centradas en la implementación de políticas sociales que defendía Xiomara Castro y, a la postre, lo llevaron a la victoria electoral con un escueto 36,89% de los votos frente al 28,77% de la ex primera dama.

Los zelayistas reaccionaron frente a esa victoria en un primer momento rechazando los resultados electorales y acusando al candidato del Partido Nacional de haber sustentado su victoria en un «robo masivo». No era esa, sin embargo, la impresión de los casi setecientos observadores electorales que supervisaron el desarrollo de la jornada electoral; no obstante, esa actitud no era un buen augurio de cara al proceso de reconciliación que todavía tiene pendiente el país desde el golpe de 2009. Tras unas semanas de tensión se produjo en LIBRE un doble movimiento: la retirada del primer plano de Xiomara Castro y la afirmación del liderazgo del expresidente Zelaya como coordinador general de la plataforma opositora, y el reconocimiento por este de la victoria del candidato del Partido Nacional, aunque cuestionándola (declaró «ilegítimo» a su Gobierno) y anunciando una dura oposición.

Aparte de las nuevas perspectivas que abre esta actitud constructiva de Zelaya, lo que dejan las elecciones es un cambio radical del escenario político hondureño, del que desaparece el bipartidismo conservador, oligárquico y vigilado en que se sustentaba el sistema hasta ahora. Los tradicionales partidos Nacional y Liberal compartirán el poder legislativo con dos nuevas formaciones, LIBRE y el Partido Anticorrupción (PAC), y cualquier iniciativa requerirá el apoyo de al menos dos grupos parlamentarios. Las cosas ya no van a ser como antes en Honduras y seguramente tampoco más fáciles, pero no cabe sino saludar el cambio y confiar en que sabrán aprovecharse las muchas posibilidades de modernización que ofrece el nuevo escenario.

### *La paz en Colombia*

Con ser muchos los acontecimientos importantes que han tenido lugar en América Latina en 2012 y 2013, seguramente no es descabellado afirmar que el inicio de las negociaciones del Gobierno de Colombia con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en La Habana para poner fin al conflicto armado en Colombia y el desarrollo mismo de ese proceso de negociaciones son, de lejos, los más importantes y trascendentes. Recordemos brevemente que el «conflicto armado» colombiano hunde sus raíces en el Bogotazo de 1948 (el levantamiento provocado por el asesinato del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán) y que en sus más de sesenta años de vida ha causado 220.000 víctimas, de las que el 81,5% eran civiles, 4,7 millones de desplazados internos, 25.000 desaparecidos y 27.000 secuestrados<sup>13</sup>. Y que en esos años, en los que Colombia ha vivido hipotecada por los vaivenes del conflicto, ha habido numerosos intentos de ponerle fin mediante negociaciones, intentos siempre fallidos por

<sup>13</sup> Véanse los informes del Centro Nacional de Memoria Histórica (Bogotá, Colombia). <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co>.

muy diversas razones y en gran parte por la misma progresiva complejidad del enfrentamiento. Fracásó el intento de Belisario Betancur en 1984 cuando los Acuerdos de la Uribe hicieron posible la creación de la Unión Patriótica y esta fue salvajemente diezmada por los paramilitares de las Autodefensas (más de 4.000 militantes asesinados). Fracásó más tarde Andrés Pastrana, entre 1998 y 2002, a pesar de las grandes concesiones que salpicaron aquel largo proceso, incluido el famoso «despeje» de 42.000 kilómetros cuadrados. Y, ya en otra dinámica muy diferente, fracasó también la política de mano dura de Uribe, aunque tuviera el efecto colateral positivo de la desmovilización de las Autodefensas.

Tras un año de conversaciones hay mucho margen para el optimismo. La experiencia acumulada en procesos de paz anteriores y que se saldaron con éxito en la región permite reconocer en las conversaciones de La Habana y su eco en Colombia y en su entorno regional señales francamente esperanzadoras.

Se trata, en primer lugar, de un proceso que nace de la voluntad de ambas partes y cuenta con amplio respaldo político, en Colombia y fuera de ella. La presencia internacional de acompañamiento, las movilizaciones de movimientos populares en el interior y la determinación del presidente Santos son claros indicios en esa dirección. Otras señales positivas son la estrechez de la agenda y los dos acuerdos parciales ya alcanzados, que permiten ser interpretados como indicativos de que se ha superado el punto de no retorno. El coste de abandonar la mesa es ya inasumible tanto para Santos como para las FARC. Ambas partes, por otro lado, preparan sus escenarios de futuro, en los que las reformas legislativas para vincular referéndum y elecciones jugarán sin duda un papel central. Otro indicio favorable es la mesura con que el presidente Santos está manejando los tiempos y la habilidad con que transforma en presión sobre la mesa de negociación las críticas que recibe en el interior del expresidente Uribe y otros que ven en esa crítica un activo político.

En esta fase es importante no confundir los movimientos tácticos con los objetivos estratégicos y resistir las provocaciones. Parece claro que los supuestos atentados previstos contra el expresidente Uribe, el exvicepresidente Santos y el fiscal general Montealegre y un grupo de congresistas entran más en esta categoría que en la de las amenazas. No faltarán intentos para hacer descarrilar el proceso, pero toca confiar en que se sabrá defender la dinámica puesta en marcha y que con el apoyo interno e internacional traerá a Colombia la paz que tanto se ha hecho esperar.

Una Colombia en paz, por doloroso y exigente que resulte el proceso de reconciliación, que sin duda lo será, tendrá un poderoso y positivo impacto. En primer lugar, en el propio país, que podrá fortalecer su desarrollo y acrecentar su influencia en la región. Facilitará además profundizar el proceso emprendido por el presidente Santos de fortalecer las relacio-

nes con sus vecinos, en particular Ecuador y Venezuela. Dará una nueva dimensión al papel de Colombia en las instituciones de integración latinoamericanas y a su particular visión del rol de los países de la región que miran al Pacífico. Finalmente, y desde luego no lo menos importante, supondrá la erradicación de la violencia como medio de acción política en el continente americano, cerrando definitivamente el ciclo iniciado con la caída de las dictaduras en la década de los ochenta del siglo pasado.

### *Siempre Cuba*

Con un perfil deliberadamente bajo, durante el último año ha continuado el rosario de reformas en Cuba a pesar de la incompreensión y las críticas que siguen cosechando tanto dentro como fuera de la isla. Cosméticas para unos, boicoteadas por otros, lo cierto es que las cosas siguen cambiando, lenta pero persistentemente, en aras de una «actualización» (modernización) que se antoja todavía muy lejana.

Centradas en el sector económico, es preciso reconocer que los propósitos de aumentar el control y la eficiencia del en gran medida obsoleto equipamiento productivo público, trasvasar del sector público al incipiente empleo privado importantísimos contingentes de trabajadores (del orden de un cuarto de la población activa), hacer productivas las tierras entregadas en usufructo, establecer nuevos canales de comercialización para esos productos, pretender acercarse a la suficiencia alimentaria y establecer un nuevo modelo fiscal son objetivos que requieren un esfuerzo hercúleo y reformas estructurales de muy hondo calado. Pero no por ello cabe minusvalorar la firmeza del compromiso del Gobierno cubano con la política de reformas constantes y moderadas que, a pesar de sus todavía limitados efectos, es bien sabido que despiertan no pocas reticencias en los «dinosaurios» del régimen, que temen que el aumento del peso del sector privado en la economía cubana lleve inexorablemente a cambios políticos y a la pérdida del control que tan cómodamente han ejercido desde la burocracia del régimen.

Lo cierto es que Raúl Castro ha sido tenaz y consistente en la búsqueda de los cambios internos y ha ido, «sin prisa pero sin pausa», actuando en muy diversos frentes con su programa de medidas modernizadoras que pueden calificarse como las más profundas desde el inicio del castrismo. En los últimos meses han sido particularmente destacables las medidas tomadas en el ámbito migratorio, que han producido ya un incremento del 35% de los viajes al exterior, ayudados también por la nueva flexibilidad estadounidense en materia de visados, que han aumentado a su vez un 79% en 2013. También es destacable que, según datos oficiales, ya haya 460.000 cubanos trabajando en los sectores abiertos a la actividad privada, especialmente la alimentación y el transporte. Y la reforma fiscal, que por primera vez obligará a tributar a las empresas públicas.

Sin duda, uno de los temas cruciales del paquete de medidas anunciado es la unificación monetaria, probablemente la más compleja de todas y un reto para la frágil economía del país. El Gobierno no ha ofrecido todavía demasiados detalles sobre cómo se hará y se espera que será un proceso gradual, que comenzará a aplicarse en el sector empresarial en una primera etapa y que finalmente será el peso cubano (CUP) la única moneda de circulación en la isla. La unificación monetaria permitirá mediciones macroeconómicas fiables, lo que proporcionará transparencia al sistema, pero deberá sortear los graves riesgos de adoptar una tasa de cambio inadecuada y controlar las presiones inflacionistas. La puesta en marcha de este proceso será una prueba del carácter no solo cosmético del camino de reformas emprendido.

En el exterior, Raúl Castro ha seguido manteniendo un perfil igualmente bajo, disfrutando del insustituible e imprescindible apoyo venezolano, sin renunciar a los principios revolucionarios, pero no compitiendo por el liderazgo del progresismo latinoamericano y aceptando y aprovechando la visibilidad que le ofrece el intenso multilateralismo regional (en 2013 ha ostentado la presidencia *pro tempore* de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños —CELAC—). Pero todo, como se ha dicho, con un perfil bajo, más concentrado en los temas internos que en los exteriores. Ello no le impide mantener una relación de trabajo eficaz con los Estados Unidos. Tras las negociaciones migratorias de antes del verano pasado, acaban de abrirse las que persiguen la reanudación del correo postal entre ambos países.

Esta actitud constructiva y reformista es la que ha llevado a la Unión Europea a avanzar en la preparación de un mandato de negociación que, sin derogar la «posición común», permita una progresiva normalización de las relaciones con vistas a la superación de la dicha posición. A pesar de la fuerte y tenaz oposición de una minoría de países europeos a esta vía de acción, la evolución reciente de las discusiones en Bruselas permite abrigar esperanzas de una próxima aprobación del mandato negociador y con ello el inicio de una nueva etapa, sin duda más intensa y fructífera, de las relaciones de la UE con la Isla.

Todo apunta a que Cuba mantendrá en el futuro inmediato su atención centrada en las reformas internas y continuará igualmente su política pragmática, constructiva y de perfil bajo en el exterior.

### ¿Integración o concertación?

El ideal de integración latinoamericano tuvo pleno sentido y explicación en el pasado cuando confluyeron dos procesos que se retroalimentaban mutuamente: por un lado, la búsqueda y construcción de la nueva identidad y personalidad latinoamericanas en el marco de la recuperación de

la democracia y las libertades, y ante la constatación de las debilidades individuales y las potencialidades intuidas del conjunto; por otro, el modelo de la Unión Europea, ejemplo paradigmático de movimiento político y mecanismo de integración al servicio de la construcción de un actor global poderoso. Ambos procesos encontraron un acelerador operativo en las especiales relaciones entre ambos espacios, por razones tanto históricas y culturales como políticas y económicas.

Pero desde hace años viene señalándose por la mayoría de los analistas que los procesos de integración latinoamericana, y por ende las instituciones que los pilotan, atraviesan una seria crisis que se traduce en su estancamiento, en la ausencia de resultados, en el anquilosamiento de sus estructuras. Constatación, por otra parte, que es perfectamente compatible con el surgimiento de nuevas instancias que no integran necesariamente a las precedentes, sino que tratan de construir desde el voluntarismo político nuevos espacios en que operar.

La explicación de esta paradoja hay que buscarla en la evolución misma de la identidad latinoamericana, que ha pasado de la unidad a la diversidad, del consenso al disenso, de la afirmación de los rasgos regionales a la priorización de las características e intereses nacionales. Ese cambio ha venido, además, acompañado de otros elementos que también han jugado, y siguen haciéndolo, un papel relevante en la crisis de la integración. El primero, la inexistencia de liderazgos fuertes, personales o nacionales. Como ha afirmado, con mucha razón, Carlos Malamud<sup>14</sup>, «tras la muerte de Hugo Chávez nada ha vuelto a ser igual en América del Sur». Chávez fue un líder de proyección continental comparable a los otros muchos que ha producido un continente rico en esa clase de productos. Con él ha desaparecido un estilo, una forma de comunicar, en definitiva, un liderazgo que no ha encontrado, al menos por ahora, sucesor. Y, en el plano de los países, por mil razones el Brasil de Lula ya no es lo que era y ningún otro osa por el momento pretender ser reconocido como el *primus inter pares*. Y la ausencia de liderazgo ha puesto de relieve las fragilidades de una integración que ya no tiene en la América Latina diversa y polarizada de nuestros días el apoyo y la capacidad movilizadora de otros tiempos. Al tiempo, es una invitación a la proliferación de nuevos foros a la búsqueda, entre otras cosas, de nuevas oportunidades de ejercer una influencia que ya está repartida en los preexistentes (la CELAC frente a la UNASUR, por ejemplo).

Otro aspecto importante es la ambigüedad de los objetivos perseguidos, que, en ausencia de una finalidad claramente compartida, revelan necesariamente sus debilidades. Y desde esta óptica podemos observar cómo los mecanismos que obedecían a una lógica principalmente económica

<sup>14</sup> «Algo empieza a moverse en América del Sur», en *Infolatam*, 17 de noviembre de 2013.

(el MERCOSUR o la Comunidad Andina de Naciones —CAN—, por ejemplo) malviven faltos de dirección política, mientras los que respondían a un planteamiento fundamentalmente político (la UNASUR, el ALBA) pierden su capacidad de integrar en aras de una mayor cohesión ideológica de sus acciones.

### **MERCOSUR**

Estas consideraciones pueden ayudar a entender las dificultades por las que atraviesan las distintas instituciones. El MERCOSUR lleva tiempo sin ofrecer resultados ni en términos de sus propios programas ni en las negociaciones con la Unión Europea. Está prácticamente paralizado. La crisis paraguaya y la consiguiente suspensión de la membresía de Paraguay, la ampliación exprés a Venezuela y la prevista a Bolivia y Ecuador han hecho la situación aún más delicada. La institución ha contravenido sus propias normas por consideraciones políticas ajenas a sus fines y compromisos y se ha generado un grave problema jurídico-institucional que afecta a su credibilidad. Al tiempo, existe una gran tensión interna sobre el manejo de las negociaciones con la Unión Europea, sobre las que hay diferencias sustanciales entre Brasil y Argentina. Adicionalmente, el inicio de las negociaciones Unión Europea-Estados Unidos sobre un Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP, en sus siglas en inglés) ha generado más dificultades, hasta el punto de que Brasil podría animarse a explorar las posibilidades de una negociación con la Unión Europea en solitario, al margen de la disciplina del MERCOSUR. La mediación uruguaya de las últimas semanas parece dar fruto, pero sus resultados se reducen, por ahora, a dilatar las decisiones de fondo, a esperar y ver. Es probable que, a corto plazo, la urgencia inducida por el avance de las negociaciones Unión Europea-Estados Unidos sea un revulsivo capaz de despertar al MERCOSUR de su letargo, acelere las negociaciones con la Unión Europea y anime a la solución de los problemas institucionales que la organización tiene pendientes.

### **ALBA**

El ALBA, por su parte, acusa brutalmente la pérdida del presidente Chávez y se muestra igualmente falto de dirección. La XII Cumbre celebrada en Guayaquil, la primera sin Chávez, tampoco contó con la presencia de Raúl Castro y fue al mismo tiempo un homenaje al líder desaparecido y un ejercicio de ratificación del ideario de la Alianza, recordando sus líneas de fuerza de rechazo al imperialismo, al neocolonialismo y al neoliberalismo, pero también una ocasión para mostrar las primeras fisuras importantes, en particular sobre la utilización de los recursos naturales no renovables (Bolivia y Ecuador). El fracaso de la visionaria iniciativa

Yasuní-ITT ha forzado a Correa a revisar y actualizar sus planteamientos sobre la producción de petróleo, lo que tiene para Bolivia implicaciones difíciles de aceptar en términos conceptuales. La yuxtaposición en la declaración final de la cumbre de la afirmación del «derecho a utilizar los recursos» y de la atribución de la responsabilidad de los planteamientos antiextractivistas «a las ONG» no hace sino subrayar las diferencias entre ambos países. Junto a esa polémica teórica, lo relevante es que está también presente una disputa por el liderazgo de la Alianza, vacante tras la muerte de Chávez, carrera en la que por distintas razones no está, aparte del ecuatoriano, ninguno de los demás presidentes de los países que conforman la Alianza; pero tampoco ninguno parece dispuesto a formalizar el relevo.

La cumbre sirvió también para abrir nuevos frentes de confrontación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la joven y prometedora Alianza del Pacífico. El primero, consecuencia inevitable del enfoque bolivariano de los derechos humanos y de su rechazo a lo que la OEA es y significa, no hace sino fortalecer el carácter esencialmente político del ALBA y, por ello mismo, marcar los límites de su composición e influencia. El segundo, aderezado con graves descalificaciones, inaugura unos nuevos modos en la hasta ahora generalmente respetuosa relación entre las distintas instituciones latinoamericanas, estableciendo un claro antagonismo ideológico. A la Alianza del Pacífico se le acusa desde el ALBA de ser una estrategia no solo económica, sino política y militar (Quintana, ministro de la presidencia de Bolivia), parte de una conspiración gestada desde el norte para la división de la UNASUR (Morales) o concebida para crear consumidores, no ciudadanos (Correa).

### *La Alianza del Pacífico (AdP)*

Lo cierto es que la Alianza del Pacífico ha venido a conmocionar el panorama de la integración latinoamericana y en sus escasos tres años de vida ha demostrado una gran vitalidad y atraído la atención no solo de la región, sino también de sus socios extrarregionales, como lo atestigua el creciente número de observadores latinoamericanos, asiáticos y europeos. Aparte del indudable peso económico y demográfico de los países que la integran, la Alianza del Pacífico tiene algunas características que le dan especial relevancia. La primera, que rescata el papel central de la economía en los procesos de integración, rompiendo con el foco predominantemente político que ha caracterizado la evolución más reciente de las restantes instancias latinoamericanas. Y no solo eso, sino que lo hace respondiendo a un ideario claro y totalmente compartido (la libre circulación de bienes, servicios y personas), sobre el que todos sus miembros han asumido compromisos internacionales. Otra, no menos importante, es la de romper la dicotomía América del Sur-América Central / del Nor-

te, al incluir el arco pacífico del continente desde Chile hasta México. No cabe minusvalorar la importancia que la iniciativa reviste para los dos extremos geográficos. Para México es la ruptura de su marginación relativa en la región provocada por el liderazgo brasileño y la consiguiente identificación táctica América Latina-América del Sur; y, para Chile, la vía de entrada a la recuperación de su influencia en los procesos de integración económica de su entorno regional inmediato. En tercer lugar, en su corto recorrido ha demostrado que sus objetivos y el apoyo de quienes la integran trascienden a las obediencias políticas de sus respectivos Gobiernos. Las presidencias de Perú, México y Chile han cambiado de manos sin que se haya resentido el apoyo al proyecto.

Finalmente, hay que destacar que, no siendo ese su objetivo principal, los países de la Alianza del Pacífico han tomado al menos una iniciativa de gran relevancia y visibilidad en términos de concertación política e integración institucional, como ha sido la de abrir una embajada conjunta en Ghana, y tienen previsto ampliar este esquema a Noruega y Singapur. Si comparamos la celeridad de esta medida con las persistentes dudas y dificultades de los países europeos para implementar medidas similares, veremos que hay un largo y prometedor recorrido también en este terreno de la concertación política para la Alianza del Pacífico.

### UNASUR

Como se señalaba anteriormente, el éxito de la Alianza del Pacífico contrasta con el estancamiento de la UNASUR. Pero en esta comparación no se debe perder de vista la diferencia esencial entre los objetivos de ambas instituciones. Ni olvidar la historia. A fin de cuentas, la UNASUR, construcción brasileña, tiene sus raíces en las experiencias de concertación política regional, como el Grupo de Río, que a su vez procedía del Grupo de Contadora y su grupo de amigos. En el camino desaparecen primero los amigos extrarregionales (refuerzo de la identidad y afirmación de la suficiencia latinoamericanas) y, como iniciativa brasileña que es, los no sudamericanos pasan a ser observadores (México y Panamá); pero no se altera su objetivo fundamental de atender los problemas de América Latina desde y por los latinoamericanos, como se hizo con éxito notable por aquellas instancias desde los tiempos del conflicto centroamericano.

Es evidente que la UNASUR atraviesa una fase de decaimiento, de pérdida de impulso que ha venido a coincidir fundamentalmente con la actitud más replegada de Brasil, aunque también con la ausencia de iniciativas de las últimas presidencias *pro tempore*, con la falta de un secretario general de peso, prestigio e iniciativa y, sobre todo, con la progresiva dificultad para llevar adelante una concertación efectiva en temas políticos, regionales y extrarregionales, más allá de las crisis que demanden acciones puntuales de visibilidad, como el espionaje de la Agencia Nacional de

Seguridad estadounidense (NSA, en sus siglas en inglés), el accidentado vuelo del presidente Morales de regreso de Rusia, o la crisis paraguaya. La evidente fragmentación política de la región le pasa una importante factura a la UNASUR que pierde su condición de foro político en beneficio de otros más restringidos, pero más homogéneos. El proyecto de «construcción de una identidad regional suramericana» y de «un espacio de integración» omnicomprendivo que contemplaban los textos fundacionales de la UNASUR ha quedado totalmente superado por la realidad y ni siquiera el intento de establecer una maquinaria burocrática potente ha sido capaz de superar esa distancia. El repliegue brasileño, coherente con su peculiar forma de entender el liderazgo, que no incluye pagar el precio de un desgaste permanente por la progresiva polarización de las posiciones nacionales, le ha hecho perder su antigua capacidad propositiva; se ha ido reduciendo a un mecanismo reactivo que los países del ALBA, con el apoyo regular de Argentina, intentan controlar ante la pasividad y la aparente indiferencia de la mayoría, Brasil incluido. En estos momentos, no está claro el futuro de la UNASUR ni es fácil adivinar cuáles serán sus líneas de fuerza para superar la crisis en que se encuentra sumida.

#### CELAC

Otro de los motivos que expertos y analistas aducen para explicar la crisis de la UNASUR es el solapamiento de funciones con la CELAC, la nueva entidad surgida como fruto de una iniciativa de México en respuesta a la exclusión de América Central y el Caribe de la operación de la UNASUR, mediante la convergencia institucional del Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC). Aparte de este diferente ámbito geográfico, que le permite a la CELAC ser considerada como una OEA sin Estados Unidos ni Canadá, pocas diferencias hay en sus objetivos. La afirmación identitaria, la integración, el desarrollo sostenible y la coordinación política son objetivos que ambas instancias comparten. La diferencia estriba únicamente en el carácter universal de CELAC frente al sudamericano de la UNASUR, lo que permite predicar de la primera tanto su condición de paraguas capaz de acoger a todas las numerosas organizaciones sectoriales y subregionales de América Latina como su supuesta condición de principal interlocutor regional con terceros, ya sean países u organizaciones. Este papel de portavoz regional e interlocutor ha sido la línea de trabajo que las últimas presidencias *pro tempore* chilena y cubana han priorizado, manteniendo reuniones de trabajo con China, Corea del Sur, India, Rusia, Nueva Zelanda, Noruega, Australia y el Consejo de Cooperación del Golfo con la finalidad evidente de dar a conocer a este nuevo actor global y obtener su reconocimiento internacional. No está claro todavía qué puede incorporar de sustantivo a su papel más allá de ser interlocutor único y reconocido, pero parece evidente que ese mero reconocimiento abre muchas posibilidades cuya materialización

deberá de su capacidad de concertar con otras instancias y de seleccionar temas en que América Latina sea capaz no solo de hablar, sino de actuar unitariamente.

### **SICA**

Mención aparte merece el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que, en su modestia, ha venido acompañando eficazmente el complejo proceso de integración centroamericana y que se ha apuntado dos importantes avances en los últimos años. El primero, la incorporación de Panamá, deliberadamente ausente desde el inicio del proceso y a quien convenció la perspectiva de un acuerdo de asociación de Centroamérica con la Unión Europea sin su presencia; el segundo, la conclusión de ese acuerdo, primero que la Unión ha concluido con un mecanismo de integración subregional latinoamericano. Siendo en sí mismo importante por su contenido, el acuerdo lo es casi más por lo que expresa del sostenido compromiso europeo con Centroamérica y es un corolario del proceso de San José abierto en los años ochenta del siglo pasado para apoyar la búsqueda de la paz y el desarrollo en la subregión. El SICA y su secretaría de integración, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), son modélicos en su funcionamiento y han jugado un papel importantísimo en el mantenimiento del diálogo político y la concertación e integración sectoriales en la zona. Sin estas instituciones, la crisis hondureña de 2009 habría hecho con toda seguridad descarrilar el diálogo centroamericano con Europa y por ende la conclusión del acuerdo de asociación, que abre una nueva etapa en las relaciones entre ambas partes y equilibra la presencia extrarregional en la zona.

El escenario descrito suscita no pocos interrogantes sobre el futuro de la integración latinoamericana y de las instituciones que la pilotan. Si los últimos cincuenta años de la historia de América Latina se han escrito en torno a las ideas de unidad e integración, la heterogénea y fragmentada América Latina del siglo XXI ya no se reconoce en esos paradigmas, aunque le cuesta acostumbrarse y acoplarse a la nueva realidad, y vive la esquizofrenia, ojala temporal, de mantener lo mejor de ambos mundos. Pero es inevitable la revisión más pronto que tarde de los viejos planteamientos y, con ella, la adaptación de las instituciones a las nuevas necesidades y objetivos.

### **América latina en el escenario global**

Ya no resulta tan fácil como en el pasado establecer las prioridades exteriores de América Latina o, cuando menos, ya no son las mismas para todos los países de la región. Aquí, como en los demás aspectos que hemos ido examinando, la fragmentación latinoamericana ofrece distintos

escenarios, si bien los principales socios de la región en su conjunto continúan siendo Estados Unidos, Europa y los países del Pacífico asiático, en particular China y Japón. Hay sin duda una relación creciente con África, pero que se circunscribe por el momento de forma casi exclusiva a Brasil, con alguna aparición esporádica de otros países.

### *Relaciones con Estados Unidos*

Está fuera de toda duda la importancia recíproca que tienen las relaciones con los Estados Unidos en todos los campos, especialmente en el económico (comercial e inversiones), pero su intensidad y preeminencia varían sustancialmente de México a Uruguay. La llegada del presidente Obama a la Casa Blanca tuvo un inmediato efecto en la mejoría de la imagen de los Estados Unidos en América Latina y su doctrina de una «asociación entre iguales» fue acogida con gran esperanza. También cambió el talante y el modo de la relación, personificados ambos elementos de forma muy gráfica en la actitud de la entonces Secretaria de Estado Hillary Clinton en la XIX Asamblea General de la OEA en San Pedro de Sula (Honduras), en la que se abrió la puerta al retorno de Cuba a la organización de la que fue expulsada en 1962.

Pero también cambiaron las prioridades de la Administración estadounidense, y América Latina en cuanto tal ha ido bajando en la lista al tiempo que se emprendía un proceso de progresiva bilateralización, que se mantiene durante el segundo mandato de Obama y que ha reforzado el cambio, en general a mejor, de la percepción sobre los Estados Unidos en la región. Pero sobre el telón de fondo de este nuevo clima general, más constructivo, persisten no pocas áreas de confrontación. La más evidente, el enfrentamiento esencialmente ideológico con los países del ALBA y la particular guerra de Venezuela con Washington, cuya penúltima manifestación ha sido la expulsión de la encargada de negocios de Estados Unidos en Caracas y dos diplomáticos más de su misión, acusados de preparar acciones para desestabilizar el régimen venezolano, respondida por Washington con una medida similar sobre el encargado de negocios venezolano en Estados Unidos, un miembro de esa misión y la cónsul general de Venezuela en Houston. Con menor virulencia, menudean los incidentes con los demás miembros del ALBA, por orden de intensidad, Bolivia, Ecuador y Nicaragua. Dadas las motivaciones ideológicas de esta confrontación y las agendas nacionales de los países del ALBA, no cabe esperar un cambio sustancial de la situación, aunque cada vez es más clara la voluntad de todas las partes de encapsular los incidentes de forma que no impidan el desarrollo de una relación lo más normalizada posible en todos los demás aspectos.

Un revés importante para la nueva imagen estadounidense ha sido la filtración de las escuchas de la NSA a diferentes líderes latinoamericana-

nos, en particular a la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff. Hay poco que añadir a lo mucho que se ha escrito y analizado este grave traspie de los sistemas de inteligencia de los Estados Unidos, aparte de subrayar la importancia adicional que se le ha dado en América Latina por lo que implica de vulneración de la soberanía nacional, concepto que sigue siendo sacrosanto en la región. Esto, unido a las insuficientes explicaciones y excusas ofrecidas, ha hecho perder muchos puntos a la nueva imagen de la política estadounidense de asociación entre iguales, reverdeciendo los viejos agravios de la prepotencia neocolonial.

Una cuestión bilateral, pero con repercusiones globales, es la actitud de Washington hacia Cuba. Este ha sido también un tema que ha producido una cierta desilusión en los latinoamericanos. Se esperaban de la Administración Obama políticas más decididas, un punto de vista más actualizado, mayor sintonía con una corriente general (incluso en Europa durante su primer mandato) de progresiva normalización y apoyo proactivo a las reformas en la isla. Lamentablemente, los cambios han sido muy pequeños, insuficientes para evitar la desilusión, y Cuba sigue siendo una asignatura pendiente para los demócratas estadounidenses. Ha habido gestos, que continúan, como la flexibilidad en los viajes, nuevas facilidades de comunicación o la negociación para el restablecimiento del servicio de correos, pero la impresión general en América Latina es que se quedan muy cortos frente a la importancia de los cambios que están ocurriendo en la isla, que se siguen interpretando de muy distintas maneras por unos y otros. La Administración Obama, como las anteriores demócratas, sigue siendo rehén de la historia y del temor a las reacciones de los sectores más radicales del exilio, aunque el propio presidente, recientemente en Miami, se ha mostrado crítico con la política actual por «anacrónica» y ha pedido hacer un «análisis creativo» para racionalizarla y actualizarla. Su segundo mandato podría ser un escenario adecuado para iniciativas más audaces, pero, si no se producen pronto, la cercanía de las elecciones hará disminuir rápidamente las posibilidades.

### *De la ALCUE a la CELAC-Unión Europea*

La Unión Europea es otro socio importante de América Latina y entre ambas regiones se ha construido un sólido entramado convencional y político que da fe de esa importancia recíproca. El proceso, muy bien explicado y resumido en el PANORAMA ESTRATÉGICO de 2012<sup>15</sup>, ha avanzado en paralelo al ritmo de las transformaciones en ambas regiones y ha resultado en una compleja estructura que da fe de las potencialidades y carencias de la relación birregional, que se sitúa hoy en un punto que exige su reordenación y quizá su replanteamiento.

<sup>15</sup> MALAMUD, Carlos. En *Panorama estratégico 2012*. IEEE, Madrid, 2012, pp. 219 y ss.

Los objetivos de la relación birregional no han variado apenas en los últimos catorce años, desde la celebración de la I Cumbre América Latina y Caribe-Unión Europea (ALCUE) en Rio de Janeiro en 1999, que fijó el horizonte de la «alianza estratégica» y estableció cuatro ejes de acción: el diálogo político, la integración regional, el fortalecimiento de las relaciones a todos los niveles y el desarrollo de un programa de cooperación técnica. A partir de ahí, lo que ha habido ha sido una mera actualización de los objetivos y acciones, más retórica que sustantiva. Y, por debajo, se ha ido edificando una compleja arquitectura institucional a tres niveles, bilateral, subregional y birregional, que hoy se concreta sucintamente en los siguientes componentes:

- En el plano bilateral, en dos acuerdos «estratégicos» (con Brasil y México), uno «especial» (con Chile), un marco convencional obsoleto con tres países (Ecuador, Venezuela y Bolivia), y uno anómalo y discriminatorio, como es la «posición común» sobre Cuba. Hay igualmente acuerdos comerciales de última generación con Colombia y Perú, y se negocia uno similar con Ecuador.
- En el ámbito subregional, existe el acuerdo de asociación con el SICA (Centroamérica, incluido Panamá), el acuerdo de cooperación con el MERCOSUR (y está en negociación desde el año 2000 un acuerdo de asociación), y el acuerdo con la Comunidad Andina (en proceso de ratificación desde 2003). Los países del Caribe están cubiertos como ACP (países de África, Caribe y Pacífico) por el Acuerdo de Cotonú y por el diálogo Unión Europea-Cariforum (Caricom más República Dominicana).
- Finalmente, en el campo birregional, el instrumento central son las cumbres bianuales de Jefes de Estado y de Gobierno que comenzaron en 1999 en Brasil, la última de las cuales, celebrada en enero de 2013 en Santiago de Chile, fue la primera en la que los países latinoamericanos y del Caribe participaron formalmente integrados en la CELAC, que se erigió de esa manera en interlocutor único de la región con la Unión Europea.

En esa jungla institucional, el desempeño de las líneas acordadas de trabajo ha sido muy desigual. El diálogo político es el que ha cosechado más magros resultados, a pesar de haberse ensayado todo tipo de esquemas de organización de las sesiones de las cumbres. La experiencia ha demostrado tozuda y ampliamente que el máximo de participantes en un diálogo político de cierta entidad es muy inferior a los 60 países que han asistido a la Cumbre de Chile. Pero ya antes, cuando el diálogo se desarrollaba en marcos mucho más reducidos, como entre la Unión Europea antes de la última ampliación y el Grupo de Río, las dificultades de establecer un diálogo político sustantivo mediante portavoces eran igualmente insuperables. Más tarde, las portavocías únicas dejaron de ser suficientes y se ensayaron portavoces de subgrupos formales o in-

formales de acuerdo y según los temas de la agenda. Después, se pasó a acordar un tema monográfico para cada cumbre con la esperanza de centrar los debates. Pero, a fin de cuentas, el diálogo político se ha reducido normalmente a la negociación de una declaración, casi siempre demasiado larga y usualmente vaga para acomodar las progresivamente numerosas diferentes sensibilidades por parte latinoamericana, siendo mucho más estricta la disciplina por parte europea.

Ese ha sido el caso en la VII Cumbre de enero de 2013 en Santiago de Chile, primera de la nueva etapa Unión Europea-CELAC, celebrada bajo el lema «Una alianza para el desarrollo sostenible: promoviendo la inversión de calidad social y ambiental», en la que los frutos del diálogo político estratégico se han plasmado en una declaración<sup>16</sup> de 48 puntos en la que los 18 primeros se refieren específicamente a ese diálogo político y en los que lo más destacado es la afirmación de que la CELAC, como nuevo interlocutor del diálogo político con Europa, contribuirá a una «relación más equilibrada, eficiente, constructiva y simétrica con complementariedad y solidaridad entre las dos regiones» (paradigma de la retórica diplomática) y la identificación de dos áreas susceptibles de iniciativas conjuntas: la solución pacífica de las controversias y la promoción del desarme y la no proliferación y, en ese contexto, de dos objetivos: el éxito de la próxima revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) en 2015 y la conclusión de las negociaciones para la adopción de un acuerdo legalmente vinculante sobre el comercio de armas (que finalmente se consiguió la pasada primavera). El resto de los párrafos son una repetición de los compromisos generales de ambas regiones con el multilateralismo, la Carta de las Naciones Unidas, el Tribunal Penal Internacional (TPI), los derechos humanos, las políticas conducentes al desarrollo sostenible e incluyente y la agenda pos-Rio para la definición de los nuevos objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Hay que reseñar que Bolivia hizo una reserva al párrafo relativo a la «economía verde» en el que el resto de los participantes reconoce la bondad del enfoque y apoya su utilización como instrumento eficaz para un desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente.

El resto de la declaración resume el amplio programa de cooperación birregional, que es detallado en un plan de acción estructurado en torno a la selección de áreas para las que se prevén acciones y objetivos concretos, siguiendo el modelo adoptado en la Cumbre de Madrid, que ha demostrado ser eficaz para el seguimiento, la evaluación de resultados y la identificación de cuellos de botella. La novedad es la adición de dos nuevas áreas a las seis acordadas en la Cumbre de Madrid, que pasan así a ser ocho: ciencia y tecnología, desarrollo sostenible y cambio climático,

<sup>16</sup> [http://eeas.europa.eu/la/summits/docs/2013\\_santiago\\_summit\\_declaration\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/la/summits/docs/2013_santiago_summit_declaration_en.pdf).

integración regional, migraciones, educación y empleo, lucha contra las drogas y, ahora además, género, e inversiones y emprendimiento para el desarrollo sustentable.

Los resultados de la cumbre deben ser considerados positivos. El contexto de crisis global en el que se celebró, los problemas bilaterales puntuales que estuvieron planeando por las sesiones (Malvinas, expropiaciones en Argentina y Bolivia, crisis del MERCOSUR y veto de la UNASUR a la presencia de Paraguay, por citar los más importantes) no impidieron que tuviera lugar una intensa diplomacia de cumbre, con múltiples reuniones bilaterales y el catálogo completo de reuniones de la Unión Europea con entes subregionales, la mayoría de las cuales resultaron en progresos. Y la agenda se enriqueció con la celebración de dos reuniones paralelas sectoriales sobre educación y comunicación y una previa de la sociedad civil.

En resumen, América Latina y Europa se siguen considerando socios estratégicos y su relación en todos los ámbitos continúa fortaleciéndose. La crisis global no ha afectado a los objetivos de fondo de ambas partes, pero ha ayudado a introducir elementos de simetría muy necesarios y acordes con las nuevas realidades. Los pilares fundamentales de la relación (valores compartidos, comercio, inversión, cooperación) permanecen, pero se hace necesaria una revisión para actualizarlos a una coyuntura en la que tanto Europa como América Latina se renacionalizan en sus planteamientos, se agudiza la fragmentación latinoamericana y aparecen nuevos ingredientes en los escenarios económicos. El reto principal, con todo, parece ser poder desarrollar y hacer operativo el amplio caudal de coincidencias entre las dos regiones sobre la agenda global, a lo que el surgimiento de la CELAC como interlocutor único puede no ser necesariamente una aportación tan fundamental.

Con todo, hay un elemento que puede distorsionar mucho esta relación en el corto plazo, que es la negociación del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP), iniciativa que sin duda afectará seriamente a los flujos comerciales y tecnológicos de Estados Unidos y la Unión Europea con América Latina. Para las grandes economías latinoamericanas, particularmente la brasileña, verse descolgada de un movimiento de esa envergadura puede tener unos efectos muy nocivos, por lo que habrá que esperar movimientos defensivos, y con toda probabilidad tendrá un efecto de estímulo en el fortalecimiento de las relaciones de la región con sus socios asiáticos.

### *La Comunidad Iberoamericana*

Otro ámbito en reconstrucción es el de la Comunidad Iberoamericana. La XXIII Cumbre Iberoamericana, celebrada en Panamá el pasado mes

de octubre, había sido bautizada como la Cumbre de la Renovación. Su lema era «El papel político, económico, social y cultural de la Comunidad Iberoamericana en el nuevo contexto mundial», y uno de sus temas centrales fue la discusión del documento «Una reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas»<sup>17</sup>, elaborado, por mandato de la anterior Cumbre de Cádiz, por un grupo de sabios compuesto por el expresidente chileno Ricardo Lagos, la exsecretaria de Relaciones Exteriores de México Patricia Espinosa y el secretario general iberoamericano, Enrique Iglesias, y que contenía propuestas para la «renovación» de las cumbres iberoamericanas y la «reestructuración» de la Secretaría General.

La necesidad y urgencia de este ejercicio de reflexión era sentida desde tiempo atrás y no solo por el cansancio de la acumulación de reuniones cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, el poco impacto mediático de sus resultados o la apresurada, aunque habitual, descalificación de las reuniones en función más de las ausencias de los líderes iberoamericanos que de las presencias y resultados. La evidencia de los cambios sustanciales producidos en los países iberoamericanos de uno y otro lado del Atlántico en los 23 años de existencia de la iniciativa, el surgimiento de nuevas instancias de concertación y la madurez de los respectivos marcos de relaciones, entre otros elementos, apuntaban a la eventualidad de un agotamiento del modelo y hacían precisa una reflexión autocrítica, desde dentro, para actualizar el esquema y decidir el camino de futuro de la Comunidad Iberoamericana, articulada en torno a esta iniciativa en circunstancias bien diferentes de las actuales<sup>18</sup>.

La relevancia de las propuestas de los sabios no radicaba solo, que también, en la personalidad de quienes las firmaban, sino en que se trataba en último término de un documento que podía considerarse consensuado en el momento de su presentación, puesto que, aunque formalmente solo reflejara la opinión de sus autores, había sido consultado con todos los países. De hecho, incluye un anexo en el que se detallan las fechas de las consultas con cada uno de ellos y el nivel de los interlocutores en cada caso. Y, sin embargo, no todas esas propuestas fueron aprobadas en Panamá.

El documento está dividido en tres partes en las que se abordan las nuevas prioridades de la Comunidad Iberoamericana, la organización de las cumbres, y la reforma de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y su financiación. Tras enumerar los cambios experimentados por la Comunidad Iberoamericana en los últimos 22 años y hacer profesión de fe en su existencia, vitalidad y vigencia, se propone:

<sup>17</sup> Véase el documento en <http://segib.org/sites/default/files/Informe-lagos-ESP.pdf>.

<sup>18</sup> Hay abundante literatura sobre esta reflexión, entre la que destaco AYBAR, Triana; PALACIO, Vicente (coords.): *Cumbres Iberoamericanas: una mirada atrás, un nuevo rumbo*. Fundación Alternativas/FUNGLODE, Madrid, 2013.

1. Como prioridad en esta nueva etapa, focalizar el diálogo político en los siguientes puntos: a) los temas de la agenda global en que el Espacio Iberoamericano pueda aportar un valor añadido, en particular los que ocupan al G20 (en el que participan cinco países de la Comunidad Iberoamericana), y b) los temas que más preocupan a las sociedades civiles, como la seguridad ciudadana y las migraciones, dando preferencia a intercambios informales de alto nivel.
2. Articular la cooperación de la Comunidad Iberoamericana en torno a cuatro ámbitos: el Espacio Iberoamericano del Conocimiento (educación superior y posgrado, movilidad, convalidaciones y reconocimientos, becas, comunidades indígenas), el Espacio Cultural Iberoamericano (identidad, lenguas, industrias culturales, actividades culturales y artísticas), el Espacio de la Cohesión Social (políticas públicas contra la desigualdad y por la inclusión) y el Espacio de la Economía y la Innovación (creación de plataformas tecnológicas, infraestructuras, colaboración público-privada, emprendimiento juvenil, arbitraje). Crear un Fondo de Cooperación Iberoamericano (FCI) para asegurar la financiación de los proyectos.
3. En materia organizativa, dar a las cumbres periodicidad bianual, alternando con las cumbres CELAC-Unión Europea; hacerlas coincidir con encuentros de la sociedad civil, empresariales, de parlamentarios y de gobiernos locales; mantener las reuniones anuales de ministros de Exteriores; y acordar documentos concisos y operativos.
4. Sobre la SEGIB, fortalecer su estructura para convertirla en una institución coordinadora y capaz de integrar a las otras iberoamericanas que ya existen (la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura —OEI—, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social —OISS—, la Organización Iberoamericana de Juventud —OIJ— y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos —COMJIB—) y ampliar su presencia en los países de la Comunidad Iberoamericana mediante oficinas de representación.
5. Acerca de la financiación, se proponía pasar del actual reparto del 70% para España y Portugal y el 30% para los países latinoamericanos a un 60% para los primeros y un 40% para los segundos, con vistas a llegar a medio plazo a una distribución al 50% para cada bloque.

La Cumbre de Panamá hizo suyas todas las propuestas sobre prioridades, cooperación y organización de las cumbres, pero se atascó en los temas de financiación y estructura de la SEGIB, en los que no fue posible llegar a más acuerdo que el de encomendar a un grupo de trabajo los análisis correspondientes y dejar al cuidado del próximo responsable de

la SEGIB, que deberá ser designado (o designada) de forma inminente, las propuestas de «reestructuración» de la secretaría general<sup>19</sup>.

La Cumbre de Panamá ha tenido, por tanto, la valentía de poner en marcha un proceso de actualización de las cumbres que era urgente, y lo ha hecho en la línea que ha recogido el mayor consenso, lo que debía augurar un futuro prometedor y sin sobresaltos a este importante ejercicio de concertación y cooperación de la Comunidad Iberoamericana. Sin embargo, no pocos analistas<sup>20</sup> coinciden en afirmar que la Comunidad Iberoamericana y su mecanismo de las cumbres enfrenta tres riesgos mayores que pueden no estar totalmente despejados por los acuerdos de Panamá:

- La pérdida de interés de ciertos países latinoamericanos en este proyecto, y particularmente, por su relevancia, Brasil. Si hace veinte años Brasil tenía un claro interés en participar en la iniciativa por lo que suponía de conciliación entre el mundo lusófono y el hispánico, y su previsible recorrido, su transformación en líder regional con proyección global ha cambiado sustancialmente su enfoque, y ve desde hace algún tiempo a la Comunidad Iberoamericana y al papel que en ella tiene España más como una competencia a su liderazgo que como una contribución al mismo. Si no se cambia esta percepción, la contribución de Brasil no será lo constructiva que la Comunidad Iberoamericana necesita.
- El segundo es que se pretenda dar a la Comunidad Iberoamericana y a las cumbres un rol de interlocutor político o actor global que ni ha conseguido alcanzar en sus 22 años de existencia ni sería razonable pretenderlo ahora en circunstancias globales mucho más complejas y con una Comunidad Iberoamericana esencialmente heterogénea. Es acertado el enfoque de Panamá de priorizar los aspectos comunitarios y de cooperación del ejercicio. Ir más allá sería profundamente divisivo y jugaría contra los propios intereses de la Comunidad Iberoamericana tal como hoy se configura.
- La financiación de la SEGIB es crucial por cuanto es reflejo directo de la voluntad política de las partes. El camino propuesto hacia una financiación más universal es una *conditio sine qua non* para una SEGIB más eficaz, más representativa y más iberoamericana en el sentido propio del término. Seguramente no es casualidad que en Panamá las posiciones más rígidas en esta materia hayan sido las de los países lusófonos, que al final forzaron un aplazamiento de la aprobación de las propuestas y su reenvío a un grupo de trabajo. El acuerdo sobre un mecanismo de financiación diferente del ac-

<sup>19</sup> Véanse los documentos finales de la XXIII Cumbre Iberoamericana de Panamá en <http://segib.org>.

<sup>20</sup> AYBAR, Triana; PALACIO, Vicente (coords.): *Cumbres Iberoamericanas: Una mirada atrás, un nuevo rumbo*. Fundación Alternativas/FUNGLODE, Madrid, 2013, pp. 136 y ss.

tual es en realidad un test de la credibilidad del ejercicio y de las voluntades políticas en que se apoya.

En conclusión, las cartas están sobre la mesa y la evolución de la reforma en marcha nos dará señales sobre el papel de la Comunidad Iberoamericana en el esquema de preocupaciones estratégicas de América Latina.

### *China y el Pacífico*

Asia ocupa ya un lugar de privilegio en el esquema de relaciones exteriores de América Latina, aunque detrás de la alusión continental en realidad se hace referencia a solo tres o cuatro países asiáticos; el primero, naturalmente, China. En los últimos diez años, China ha multiplicado exponencialmente su importancia en y para la región. Las cifras son espectacularmente expresivas. Con ocasión de la reciente VII Cumbre Empresarial China, América Latina y el Caribe, celebrada en San José de Costa Rica, se puso de relieve que entre los años 2000 y 2011 el comercio bilateral había pasado de 10.000 a 250.000 millones de dólares, y se multiplicó por 21 veces. Solo entre 2006 y 2011 las exportaciones latinoamericanas a China han crecido tres veces más que a cualquier otro destino, mientras que sus importaciones se han duplicado. En 2011 China fue destino del 9% del total de las ventas latinoamericanas y origen del 14% del total de sus compras, lo que consolida su posición como segundo socio comercial de la región, solo por detrás de Estados Unidos. Aumenta también la importancia de América Latina para China, al ser el destino del 6% de sus exportaciones y origen del 7% de sus compras. Ahora está ya entre los tres principales suministradores de todos los países de la región y es el primer o segundo mercado para Brasil, Chile, Perú, Argentina, Venezuela, Cuba y Uruguay (y tercero para México)<sup>21</sup>. Un ámbito en el que se mueven rápidamente estas relaciones es el energético, en el que empieza a haber importantes inversiones de las petroleras chinas en Brasil, Perú y próximamente, con toda probabilidad, en México, ahora que va a ser posible, en línea con las necesidades de diversificación y seguridad de suministro del mayor importador de crudo del mundo.

Aunque esta evolución ha tenido (y sigue teniendo) importantísimos efectos positivos para el desarrollo latinoamericano, empiezan a ser obvias algunas disfuncionalidades que van a ser difíciles de corregir. La primera, el efecto «reprimarizador» que ha tenido en las exportaciones latinoamericanas el gran tirón de las compras de productos agrícolas y minerales por parte de China, coincidiendo con la crisis financiera estadounidense y europea y los precios altos en los mercados internacionales. La cuota de productos manufacturados en las exportaciones latinoamericanas es

<sup>21</sup> *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2013*. CEPAL, pp. 50 y ss.

muy baja, lo que da gran volatilidad a estos crecimientos dependientes de precios fluctuantes y necesidades muy concentradas y sin impacto necesariamente directo en las cadenas de valor añadido. La segunda, la notable asimetría de los flujos, toda vez que las importaciones son prácticamente solo de productos manufacturados, con la consiguiente presión sobre el frágil equipamiento industrial de la región y la progresiva aparición de contenciosos. Finalmente, le falta todavía a esta nueva relación un marco de referencia más amplio, político, inversor, financiero, de cooperación, cultural, lo que le da un perfil muy economicista y por consiguiente muy sujeto a factores incontrolables.

Ambas partes parecen ser conscientes de estas debilidades, lo que explica tanto la red de acuerdos que China está tejiendo con América Latina como la renovada y reforzada concertación latinoamericana para abordar de forma conjunta las relaciones con China, de la que la Alianza del Pacífico es el principal exponente.

Muy por detrás de China, Japón, Corea del Sur y Taiwán son socios menos importantes, pero tradicionales, de la región, con vínculos políticos y de cooperación muy sólidos, como es el caso de Taiwán y los países de Centroamérica. También crece el comercio con India, aunque ha sufrido un relativo estancamiento. India espera duplicar su comercio con la región en los próximos cinco años hasta alcanzar los 60.000 millones de dólares. Es de esperar que la nueva prioridad asiática tenga un efecto de arrastre sobre estas relaciones y crezcan y se fortalezcan al calor de la nueva mirada americana hacia el Pacífico, aunque no está claro hasta qué punto este crecimiento tendrá reflejo en la política exterior latinoamericana, más allá de sus aspectos económicos y comerciales.

### Conclusiones

Sobre el telón de fondo de una desaceleración del crecimiento, América Latina enfrenta en 2014 los retos de su desarrollo político, social y económico con plena confianza en sus capacidades, confianza fortalecida por haber sabido sortear con éxito la crisis global más grave de los últimos noventa años.

En un mundo en cambio acelerado la transformación de la región se caracteriza por un afianzamiento de su peso económico y político, compatible con una renacionalización de políticas y objetivos que refleja su heterogeneidad y creciente diferenciación. La madurez de las sociedades latinoamericanas ha dejado atrás la época en la que podía analizarse la región como un todo con algunas, pocas, matizaciones. Sigue habiendo, por supuesto, un sustrato común de valores y no pocas coincidencias en las fortalezas y debilidades de sus estructuras sociales y políticas, pero la evolución reciente muestra la vitalidad de las diferencias y aconseja

un enfoque diferenciado dejando atrás las simplificaciones al uso hasta hace una década.

Esa heterogeneidad tiene consecuencias directas en términos de los proyectos de integración regional y del alcance y posibilidades de la concertación política, de la capacidad de la región para ser considerada como un actor global y obrar en consecuencia. La integración, con la única excepción de la pujante Alianza del Pacífico, pasa por malos momentos. La politización de los contenidos en unos casos y las insalvables asimetrías entre los socios en otros esterilizan los esfuerzos por perseguir los objetivos del pasado con las instituciones heredadas que ya no responden a las realidades y necesidades del presente. La gran idea de la integración en torno a la que se construyó una buena parte de la historia latinoamericana de finales del siglo pasado sufre una profunda relectura mientras se abren importantes brechas ideológicas que hacen inviable el sueño bolivariano. En cualquier caso, el panorama es todavía confuso y América Latina vive un periodo de transición en el que aún no se han reordenado regionalmente ni instituciones ni prioridades. Es importante subrayar en este contexto la aparición de la CELAC como interlocutor con vocación de exclusividad, lo que sin duda va a generar una dinámica en detrimento de otros interlocutores subregionales de menor alcance. También en este contexto de reordenamiento hay que tomar nota de la coherencia del ALBA, cuyo cemento más político que de otra naturaleza le da un perfil propio y único en la región, desplazando a otros mecanismos de concertación más abiertos y menos cohesionados. En definitiva, la CELAC, el ALBA, la Alianza del Pacífico y el SICA aparecen como las instituciones más capaces de adaptarse a las nuevas realidades y de darle al objetivo de la integración latinoamericana la nueva narrativa del siglo XXI.

Este proceso de renacionalización, exigido por la mayor complejidad de los problemas y las exigencias de sociedades en recomposición y crecimiento, viene acompañado, y seguramente se alimenta, de la ausencia de liderazgos de alcance regional. La desaparición de Chávez ha dejado un vacío difícil de llenar y los liderazgos son más nacionales que regionales, como corresponde por otra parte a la ausencia de un proyecto regional compartido. Ni Brasil, con su legítima vocación de actor global, parece querer ocupar ese espacio. La reentrada de México en el escenario regional, por otra parte, amplía y complica aún más el panorama. Finalmente, la rápida rotación establecida para la conducción de la CELAC y la ausencia de aparatos burocráticos sólidos de las distintas instituciones, dificulta adicionalmente el surgimiento de liderazgos regionales fuertes.

Junto a la consolidación democrática, las presiones sociales para alcanzar modelos de convivencia más equitativos empujan a América Latina hacia la izquierda o, cuando menos, a la versión progresista del centro, la que prioriza la lucha contra la pobreza, la prestación de servicios públicos de calidad, la universalización de la educación y la salud y en general

las políticas con contenido social y redistributivo. La mayoría de los resultados electorales de 2012 y 2013 apuntan en esa dirección, del reformismo del PRI a las victorias de Maduro, Correa y Bachelet. Incluso en Honduras cabe esperar una modulación del conservadurismo tradicional por la ruptura del bipartidismo oligárquico. Paraguay es el único país de la región en el que se rompe por ahora este modelo, aunque habrá que esperar a conocer el programa del presidente Cartes para apreciar en qué medida puede desmarcarse del patrón general con una estructura social tan lacerantemente desigual.

Dos hechos pueden ser los más relevantes del futuro inmediato y tener consecuencias extremadamente positivas tanto para los países directamente implicados como para la región en su conjunto: el primero, la llegada de la paz a Colombia y la consiguiente erradicación de la violencia como arma de acción política; el segundo, la continuación y profundización de las reformas económicas en Cuba que acerquen a la Isla a la normalidad y faciliten su plena reinserción en el ámbito regional que le es propio. Son seguramente dos procesos que se realimentan mutuamente y a los que conviene ayudar sin precondiciones ni prejuicios.

También se consolida el nuevo marco de relaciones exteriores regionales, con una mirada cada vez más atenta al Pacífico y a los socios asiáticos en la que caben diferentes sensibilidades, como las abiertamente divergentes de la Alianza del Pacífico y el ALBA, pero que es ya un elemento fundamental del escenario. Con un efecto además de fortalecimiento de los márgenes de autonomía de la región en sus relaciones con los socios tradicionales y de diversificación de su inserción en la globalidad. Si la tendencia continúa asentándose al mismo ritmo acelerado que hasta ahora, no hay que descartar que pronto sea un motivo de fricciones por el progresivo deterioro de la histórica exclusividad de las relaciones con los socios europeos y estadounidenses.

En resumen, a partir de las tendencias consolidadas y asumiendo su capacidad para enfrentar los retos sociales y económicos del desarrollo en un contexto de desaceleración del crecimiento, todo indica que América Latina continuará sin sobresaltos su marcha hacia mayores cotas de progreso con estabilidad interna y manteniendo políticas económicas realistas y sensatas, lo que fortalecerá su condición de actor global y socio estratégico del mundo occidental al que ambos, ellos y nosotros, pertenecemos.

### Y España

Ensimismados en la crisis, nuestra política exterior pasa por un periodo de atonía, en el que ni la presencia en América Latina es la que debería ni se aprecia un plan coherente para preservar y fortalecer la que quere-

mos que sea una relación especial, basada en los valores compartidos, la historia, la cultura y los intereses mutuamente beneficiosos. También España debería adaptar sus planteamientos a las nuevas realidades y para ello parece necesario emprender una política con cuatro vectores:

La «rebilateralización» de las relaciones. Hay que prestar atención a las necesidades y expectativas específicas de nuestros socios latinoamericanos, individualmente considerados y con un enfoque igualitario, maduro y realista.

Deberíamos, además, «repolitizar» nuestra relación, en el sentido de restablecer el equilibrio en gran medida perdido entre los elementos políticos y económicos de nuestras relaciones, recuperando la iniciativa para la política y respetando la autonomía y la especificidad de la economía y el comercio, sin supeditar en ningún caso aquella a esta.

En tercer lugar, «replantear» el marco multilateral de nuestras relaciones con la región, redimensionando sin despecho el alcance de la Comunidad Iberoamericana, buscando nuevas conexiones con las instancias subregionales de futuro y primando sin falsos pudores lo latinoamericano frente a lo panamericano.

Finalmente, «reinventar» el papel de facilitador que durante tanto tiempo fue el nuestro en el doble escenario europeo y latinoamericano y que, aunque podría parecer superado por la madurez que han alcanzado las relaciones interregionales, es hoy sin embargo tan necesario como entonces en una realidad caracterizada por un diálogo político deficiente y desestructurado, un desinterés mutuo por la relación entre las dos regiones y progresivamente sustituido por la bilateralización de los planteamientos y objetivos, y extremadamente rico en posibilidades de cooperación técnica en políticas públicas para la realización y promoción de los valores del modelo de sociedad equitativa, igualitaria y progresista en el que queremos vivir.

## Entorno económico y riesgos asociados a la globalización fiscal

Manuel José Díaz Corral

### Capítulo quinto

#### Resumen

Posibilidad de que un daño próximo suceda o no suceda. Esta sería la resultante de las definiciones que la Real Academia Española de la Lengua nos da de la palabras *riesgo* y *contingencia*. Lamentablemente, no existe ninguna compañía de seguros capaz de ofrecer una póliza para la cobertura de los riesgos que aquí vamos a tratar.

El primer objetivo de este capítulo será dar una visión general de la situación fiscal en España y en su entorno de influencia. Para esto partiremos de una exposición de los principales Indicadores económicos y de sus previsiones a corto plazo.

En general podríamos decir que estamos entrando en una situación caracterizada por un cierto alivio de la tensión financiera y una mejora de la confianza, lo que traducido a cifras nos llevaría a destacar ya un primer dato: el aumento del PIB en un 0,1% en tasa interanual tras nueve trimestres de descenso. Otros que acompañan esta percepción serían los relativos a empleo, con una moderación clara en el ritmo de descenso del empleo, 0,10% en el trimestre julio/septiembre, e inflación, con un incremento en septiembre de 0,3% frente al 1,5% del mes de agosto.

En segundo lugar, además de ofrecer dicha visión general del panorama financiero, se pretende introducir al lector en lo que podríamos definir

como riesgos fiscales que hay que resolver a corto y medio plazo asociados a la actividad internacional, a la globalización, si se prefiere, a la que España se ha incorporado decididamente hace al menos tres lustros. Para ello partiremos de cuáles son los procesos productivos desarrollados por la empresa multinacional, el cambio en la manera en que se prestan los servicios al consumidor y de la existencia de territorios especializados en dar cobertura legal a las diferentes fases de esos procesos, ecuación que da como resultado final una pérdida de recursos, con el evidente riesgo fiscal que puede suponer.

#### **Palabras clave**

Riesgo fiscal, bases impositivas, globalización, fiscalidad internacional, precios de transferencia, paraíso fiscal, subcapitalización, híbridos y derivados, comercio mundial.

---

## Abstract

*The first goal of this chapter is to provide an overview of the fiscal situation in Spain and its sphere of influence. For this, we start from an exhibition of main economic indicators and their short-term forecasts. In general, we could say that we are entering in a situation characterized by some financial stress relief and improved confidence.*

*Furthermore, it is intended to introduce the reader to what we might define as fiscal risks to be resolved in the short and medium term. Those risks are associated with international activity and globalization in which Spain has definitely been incorporated.*

## Key words

*Tax Risk, Tax Bases, Globalization, International Taxation, Tax haven, World Trade*

*Algunas notas sobre el contexto financiero internacional*

Si hubiera que destacar una nota predominante en los mercados financieros durante los últimos meses, sin duda, esta sería las decisiones de política monetaria de los principales bancos centrales con el claro objetivo de mantener el carácter expansivo de la política monetaria para conseguir la estabilidad de los mercados financieros, lo que ha conllevado una drástica reducción de la prima de riesgo española, eso sí, no exenta de ciertos sobresaltos ligados a la persistencia de determinados focos de incertidumbre, como la crisis política en Italia, las dudas ante un posible nuevo rescate en Grecia o las tensiones geopolíticas en Siria, o por los cambios en las expectativas sobre la política monetaria en Estados Unidos. Tras una relativa estabilidad en los últimos días de julio y los primeros de agosto, esta se vio truncada por la inminencia del esperado inicio de la retirada de estímulos monetarios, de manera que en los primeros días de septiembre, al hilo de la publicación de los datos de empleo de agosto en Estados Unidos, que se situaron por debajo de lo esperado, comenzó a anticiparse una actuación más cautelosa por parte de la Reserva Federal (FED), lo que provocó aumentos generalizados en las bolsas y una corrección a la baja en las rentabilidades de la deuda pública. Estas tendencias se vieron reforzadas tras la inesperada decisión a mediados de septiembre de mantener sin cambios su programa de compras de activos en contra de las expectativas del mercado, con revisión a la baja las previsiones de crecimiento y empleo.

En el terreno fiscal, la falta de acuerdo en el Congreso para prorrogar el presupuesto, que venció el 30 de septiembre, llevó al cierre de algunos departamentos y agencias de la Administración Federal hasta el 16 de octubre. Ese día se aprobaron una prórroga presupuestaria hasta el 15 de enero y un acuerdo para suspender el techo de deuda hasta el 7 de febrero.

Esta misma línea es la que se ha seguido al otro lado del océano, de manera que el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE), en su reunión del 5 de septiembre, dejó sin variación los tipos de interés de intervención y, en la rueda de prensa posterior, el presidente manifestó que esperaba que los tipos de interés se mantuvieran al nivel actual durante un periodo prolongado, pero sin excluir nuevas reducciones si la recuperación no llega a consolidarse. Ese mismo día, el Comité de Política Monetaria del Banco de Inglaterra decidió mantener el tipo básico de interés (*official bank rate*) en el 0,5%, vigente desde el 5 de marzo de 2009, y continuar con el programa de compra de activos (*quantitative easing*), que asciende en la actualidad a 375.000 millones de libras (469.000 millones de euros, aproximadamente). El pasado mes de agosto, el nuevo

presidente del Banco de Inglaterra anunció que los tipos de interés se mantendrán mientras la tasa de desempleo no se sitúe por debajo del 7%. En la actualidad se encuentra en el 7,8%, y se prevé que alcance el 7% a mediados de 2016.

Repasando los principales mercados, en el interbancario, los tipos de interés del área del euro han mantenido una trayectoria bajista a lo largo de la primera mitad del año. El Euribor a doce meses se situó el 12 de septiembre en el 0,547% frente al 0,473% de finales de mayo, con un incremento de 7 puntos básicos que cabe atribuir a las expectativas de aumento de tipos, como pone de manifiesto la evolución del Overnight Index Swap (OIS), tipo de interés prácticamente sin riesgo, que aumenta 9 puntos básicos, mientras que el diferencial Euribor-OIS, componente de la subida de tipos atribuible a la prima de riesgo en este mercado, descendió 2 puntos básicos.

En los secundarios de deuda pública, el rendimiento del bono español a diez años se situaba, el pasado 12 de septiembre, en el 4,46%, 43 puntos básicos por encima del mínimo del 4,03% alcanzado el pasado 3 de mayo, mientras que el rendimiento del bono alemán había aumentado, en ese mismo periodo, 76 puntos básicos hasta situarse en el 2%, de forma que el diferencial entre ambos se redujo de manera importante. Por su parte, el diferencial entre España e Italia, que se situaba en 78 puntos básicos a principios de año, inició una senda descendente hasta situarse en positivo para España.

En cuanto a las principales plazas bursátiles, en las primeras semanas de septiembre los índices han tomado un camino alcista por la menor probabilidad de una intervención militar en Siria y la mejora de algunos indicadores macroeconómicos. Así, desde el pasado 31 de julio, el Eurostoxx 50 ha avanzado un 3,4%, con lo que la ganancia anual se sitúa en el 8,6%, el IBEX-35 ganó más de un 7% en ese mismo periodo y el índice italiano MIB aumentó un 6,3%. Fuera del área del euro, las bolsas del Reino Unido (FTSE 100) y Estados Unidos (S&P500) registraban, en ese mismo periodo, caídas del 0,5% y 0,1%, respectivamente, mientras que en Japón el NIKKEI 225 ganaba un 5,3%.

Respecto del mercado de divisas, ya en las primeras semanas de septiembre se produjo cierta recuperación de la cotización del euro, que se había llegado a depreciar hasta un 2,1% desde mediados de agosto hasta principios de septiembre, se apreció entre el 6 y el 12 de septiembre un 1,3% y 1,1% frente al dólar y la libra, respectivamente, y se depreció un 0,1% frente al yen, con una cotización en esta última fecha de 1,3290 dólares, 132,18 yenes y 0,8410 libras. Dichos cruces suponen apreciaciones del euro a lo largo del año del 0,7%, 16,3% y 3,1% frente al dólar, yen y libra, respectivamente.

El panorama no es el mismo en el caso de las economías emergentes, donde se ha experimentado un endurecimiento en sus condiciones financieras en un contexto de desaceleración económica y aumento de ciertos desequilibrios. Hasta finales de agosto predominaron las caídas en las bolsas, con aumentos en los indicadores de riesgo de crédito, depreciaciones de las monedas y salidas de capitales; una corrección que fue más intensa en países como Indonesia, India, Brasil, Turquía y Sudáfrica, con mayores vulnerabilidades externas. Posteriormente, el retraso en la retirada de estímulos monetarios en Estados Unidos se conjugó con una cierta mejora de los indicadores de actividad, sobre todo en China, que propició una reversión parcial del deterioro de los principales indicadores financieros y de las salidas de capitales previas.

En el caso de China, el PIB se aceleró hasta un 7,8% interanual en el tercer trimestre. La tasa interanual del IPC repuntó hasta el 3,1% en septiembre y la caída de los precios de producción se ha moderado. El tono de la política monetaria se mantuvo inalterado durante el trimestre y las autoridades avanzaron en el proceso de reforma financiera, al liberalizar el tipo de interés de los préstamos, y pusieron en funcionamiento el área de libre comercio de Shanghái el 1 de octubre. En política fiscal, el Gobierno habilitó un nuevo paquete de ayudas de tamaño reducido. En el resto del Asia emergente el PIB se desaceleró nuevamente en el segundo trimestre, hasta el 4,2% interanual, una décima menos que en el primero. Los datos ya conocidos sobre producción industrial y exportaciones sugieren una suave mejora de la evolución económica en el tercer trimestre en varios países. Sin embargo, la inflación ha aumentado desde el 4% al 4,8% entre junio y agosto, por los repuntes en India, que han continuado en septiembre, y en Indonesia, resultado de la intensa depreciación de sus monedas. Esta evolución motivó la subida de los tipos de interés de referencia durante el trimestre en Indonesia (del 6% al 7,25%) y en octubre en India (del 7,25% al 7,50%) para defender sus divisas y frenar las salidas de capital.

En América Latina, el PIB creció un 1% en el segundo trimestre en tasa trimestral, cinco décimas más que en el primero (3,5% en tasa interanual). Esta recuperación se explica por el crecimiento, superior al esperado, en Colombia (4,2% interanual) y, de un modo mucho más acusado, en Argentina (8,3%). Brasil también mostró un mayor dinamismo gracias a la recuperación de la inversión y de las exportaciones netas. En México, en cambio, la actividad se contrajo con respecto al primer trimestre, y la tasa interanual se situó en el 1,5%, mientras que en el resto de países tendió a moderarse de forma suave. La inflación repuntó, con un promedio regional fijado en el 7,6% interanual en septiembre, si bien esta cifra está influida por los registros de Venezuela (46,2%) y Argentina; sin estos dos países, la inflación interanual se habría moderado. No obstante, en Brasil la inflación (5,9%) sigue situada cerca del límite superior de la

banda objetivo, de forma que el Banco Central de Brasil ha continuado su endurecimiento monetario y ha situado el tipo oficial en el 9,50%.

En el resto de países con objetivos de inflación los tipos oficiales se mantuvieron inalterados.

### *Perspectivas*

A medio plazo, las previsiones disponibles de organismos públicos y privados para 2014 y 2015 coinciden en anticipar un escenario donde la recuperación se irá consolidando gradualmente a medida que la demanda interna se fortalezca, estimulada por el tono de la política monetaria, políticas fiscales menos contractivas y mejoras de la confianza, en un contexto en que el área deberá continuar avanzando en los procesos de consolidación fiscal y de reformas institucionales.

La recuperación que se anticipa es aparentemente frágil y sujeta a riesgos, ya que está condicionada por los elevados niveles de endeudamiento público y privado, por las necesidades de consolidación fiscal y unas condiciones de financiación que resultan considerablemente más estrictas para los hogares y las empresas de aquellos países del área con mayores dificultades. En este sentido, el saldo de la financiación al sector privado en España moderó su ritmo de descenso en julio en una décima hasta situar su tasa interanual en el -5,5%. Este comportamiento estuvo motivado por los menores descensos de la financiación a las empresas y a las familias, cuyas tasas interanuales se situaron en el -6,3 y el -4,2%, respectivamente, dos décimas y una décima por encima de las anotadas el mes previo.

La inflación de la zona del euro continuó moderándose, hasta registrar un 1,1% en septiembre; de hecho, el propio contexto económico hace improbable que puedan surgir tensiones inflacionistas en el horizonte temporal relevante para la política monetaria.

Los indicadores globales de opinión variaron a lo largo del año. Así, el Fondo Monetario Internacional actualizó en julio sus proyecciones de crecimiento económico y rebajó dos décimas el avance mundial respecto a sus anteriores previsiones del pasado abril, hasta el 3,1% en 2013 y el 3,8% en 2014. La recuperación del PIB de las economías avanzadas seguirá siendo moderada, afectada por las restricciones fiscales y las condiciones crediticias en algunos países. En cuanto a las economías emergentes, su ritmo de expansión continuará siendo mayor, pero sus perspectivas se recortan tres décimas, hasta el 5% en 2013 y el 5,4% en 2014, debido, en algunos casos, a una demanda interna más débil o a una situación financiera más restrictiva.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en su actualización de proyecciones para las principales economías, realizada el 3 de septiembre, prevé que el crecimiento estadounidense de los dos últimos trimestres de 2013 se sitúe en torno al 2,5%, llevando el anual al 1,7%.

Otros indicadores van en la misma línea. Así, el índice de sentimiento económico, elaborado por la Comisión Europea, aumentó en agosto 2,7 puntos, hasta 95,2, el máximo desde marzo de 2012, aunque la recuperación parece que será a ritmo moderado en opinión del Banco Central Europeo, que ha revisado en septiembre dos décimas al alza la variación esperada del PIB en 2013, hasta el -0,4%, y ha rebajado en una décima la de 2014, al 1%. La inflación esperada en 2013 es del 1,5%, una décima más de lo previsto hace tres meses, y mantiene el 1,3% para 2014.

## Hacia la globalización fiscal

### *Algunas consecuencias derivadas del cambio de modelo productivo global*

Aunque la explosión del fenómeno se produjo ya hace tiempo, sigue llegando parte de la onda expansiva en forma de consecuencias y efectos no suficientemente previstos; concretamente, desde la perspectiva de las políticas fiscales gubernamentales, está significando que las decisiones no pueden tomarse aisladamente sin tener en cuenta los efectos colaterales en terceros países, incluso en zonas con un nivel alto de integración como es la Unión Europea.

Esto choca, en parte, con el propio concepto de soberanía nacional, ya que, si por un lado consideramos la cesión de la política monetaria al Sistema Europeo de Bancos Centrales y, por otro, las necesidades de armonización e integración de los sistemas tributarios, el resultado es que cada vez queda menos margen para las decisiones autónomas, si lo que se busca es un sistema tributario con los menores resquicios posibles que evite la fuga legal de bases impositivas. Y esto en un entorno de costes sociales crecientes, aunque sea por la propia evolución demográfica de los países occidentales, y de decisiones gubernamentales dirigidas a impulsar el crecimiento. Crecimiento que en gran medida viene condicionado por la capacidad que una economía tiene para atraer a la inversión extranjera, uno de cuyos factores decisivos es precisamente la menor carga tributaria, estableciéndose una suerte de competencia tributaria, una «carrera a la baja» que podría suponer un coste fiscal cero para la imposición de los capitales con mayor movilidad.

Dentro de este entorno general determinado por el fenómeno de la globalización, conviene destacar la influencia en el cambio de los modelos de producción de las empresas multinacionales.

El esquema de modelo de productivo que desarrollamos a continuación no es precisamente una novedad en sí mismo, aunque sí lo son algunos de sus efectos colaterales, entre ellos los fiscales, no adecuadamente resueltos a fecha de hoy.

Es evidente que la evolución del comercio mundial determinada por factores como la libertad de circulación de trabajo y capital, unidos al incremento del comercio internacional de servicios, ha supuesto un cambio radical en los modelos productivos a escala mundial. La gran empresa como centro productivo independiente que compra materias primas en el exterior y las transforma añadiendo todo el valor en este proceso para su posterior exportación a terceros países es un esquema que no responde a la realidad vigente. Desde una perspectiva fiscal, entendiendo que los sistemas tributarios persiguen grabar la renta generada por ese valor añadido, es evidente que algo no va a funcionar y que las «fugas» en términos de recursos sujetos al sistema van a venir dadas simplemente por la dinámica de los nuevos ciclos de producción mundiales.

El paso del modelo doméstico a este modelo mundial hace que las distintas entidades nacionales, cualquiera que sea su forma jurídica, pasen a funcionar como una única empresa con una estrategia global conjunta. Estas «cadenas de valor mundiales», siguiendo la terminología empleada por la OCDE<sup>1</sup>, se caracterizan por integrar diferentes centros de producción en una sola cadena, combinando centros establecidos en economías emergentes y en economías desarrolladas, e incluso, dentro de estas últimas, diferenciando según qué funciones unos de otros, en búsqueda de la máxima optimización de costes.

Estas cadenas de valor desafían el concepto clásico de bienes y servicios producidos en una economía, de manera que el valor que se añade en cada una de esas fases de la cadena hace que el mismo quede diluido en varias jurisdicciones fiscales. Esto es especialmente intenso en sectores como el transporte o el textil, en los que, además, gran parte del valor que se crea se produce durante una fase previa a la producción, la de diseño, o posterior, la de comercialización, en las que influyen de manera decisiva las actividades relacionadas con el I+D, la propiedad intelectual o el software, factores decisivos de creación de riqueza y crecimiento económico en las economías desarrolladas.

Lógicamente, estas cadenas anteriormente descritas buscan la maximización de los beneficios y la reducción de costes, entre ellos los fiscales,

<sup>1</sup> *Global Value Chains: OECD Work on Measuring Trade in Value-Added and Beyond*. OCDE, 2012.

estableciéndose estrategias globales por las compañías multinacionales. Sin embargo, y en paralelo, en gran medida los ordenamientos tributarios nacionales que tienen por objeto el gravamen de los beneficios transfronterizos no han respondido a este nuevo modelo de producción global, de manera que, al margen de prácticas ilegales o de planificación fiscal abusiva, se puede estar produciendo una pérdida de bases fiscales por la mera dinámica de la producción mundial.

De hecho, la realidad es que la mayoría de los sistemas actualmente en vigor giran en torno al concepto de residencia como elemento de referencia o punto de conexión para grabar la renta global o mundial, incluida la obtenida por las filiales internacionales controladas. A su vez, esta residencia estará ligada a factores como el domicilio, la sede efectiva del personal directivo, la localización de la mayoría de activos productivos u otros similares, que determinan la sujeción al impuesto interno que recae sobre dicha renta mundial. En todo caso, la regla general es que las rentas de un sujeto residente deben ser objeto de tributación en su jurisdicción fiscal cualquiera que sea el lugar en el que se generen, mientras que las obtenidas por los no residentes solo podrán serlo si se cumplen determinadas condiciones generalmente establecidas mediante acuerdos internacionales basados en el modelo de convenio OCDE. Así, determinadas categorías de renta se sujetan habitualmente en el país de origen aun cuando se obtienen por no residentes, como es el caso de las derivadas de bienes inmuebles o los dividendos, intereses, cánones, regalías u honorarios por servicios técnicos que se someten a retención en la fuente.

A partir de esta idea, baste señalar, sin entrar en un estudio de detalle que no procede en la presente obra, que a pesar del alto grado de coordinación internacional asumido por la OCDE y su modelo de convenio, la interacción con estos criterios de las diferentes jurisdicciones nacionales va a dar lugar a situaciones no deseadas de «doble imposición» sobre una misma renta, con los efectos negativos que se producen en el tráfico internacional, pero también por el contrario de «doble exención», circunstancia aprovechada por los operadores internacionales. Ejemplo de esto último podría ser la derivada de la evolución de la denominada economía digital, que permite participar de manera decisiva en la economía de un país sin necesidad de presencia física mediante transacciones comerciales electrónicas.

### *¿Crisis en la imposición sobre el beneficio de las multinacionales?*

El impuesto de sociedades rinde una recaudación no muy elevada y bastante dependiente del ciclo económico, pero afecta de manera decisiva a los flujos de inversión y financiación transnacionales. El impuesto sobre sociedades no debería desconocer esta realidad. Un impuesto sobre

sociedades construido con mentalidad acusadamente recaudatoria recaudará menos que otro construido con mentalidad de engarzarlo en los procesos económicos y financieros nacionales y transnacionales.

En la mayoría de los países de nuestro entorno este impuesto viene a representar entre un 3% y un 10% de los ingresos tributarios totales, y es, por tanto, relativamente importante en términos porcentuales y definitivamente relevante en términos monetarios, aunque siempre en menor medida que la imposición sobre el consumo o sobre la renta de las personas físicas. Por tanto, si bien la pérdida de recaudación consecuencia de la erosión de las bases imponibles que vamos a tratar a continuación tendrá la importancia económica que estas cifras reflejan, la pérdida en términos de reputación del sistema tributario e impacto moral sobre la percepción que el conjunto de los ciudadanos tienen sobre la vulnerabilidad del mismo será definitivamente mucho más grave.

Son varios los factores que debemos tener en cuenta:

- El continuo descenso de los tipos nominales del impuesto: en 1982 la media de los tipos nominales de gravamen de la OCDE ascendía a 48,5 puntos porcentuales, y a 28,4 en 2006<sup>2</sup>. En 1994 ningún Estado miembro de la Unión Europea tenía establecido un tipo de gravamen inferior al 25%, en tanto que en 2010 quince de ellos lo tienen inferior<sup>3</sup>.

ESTADO MIEMBRO	1994	2010
Bélgica	28-39	33
Holanda	35-40	25,5
Alemania	30-45	15-22-32
Italia	36	27,5
UK	25-33	28
Irlanda	40	12,5
España	35	30

Tabla nº 5 ubicada en el capítulo V: entorno económico

En el análisis de esta revisión histórica podríamos citar varias causas concurrentes. Así, el neoliberalismo, que triunfó con Thatcher y Reagan en la década de los ochenta del siglo pasado, trajo al campo fiscal la preferencia por la imposición indirecta y las tasas, así como la consideración de la imposición sobre los beneficios a modo de componente del coste de uso del capital que convenía reducir para estimular la inversión. También, como hemos citado anteriormente, la globalización ha debido contribuir poderosamente al descenso de los tipos nominales de gravamen, ya que

<sup>2</sup> *Tax Reform Trends in OECD countries*. Febrero de 2011.

<sup>3</sup> *European Tax Handbook*. 2011.

ha puesto el escenario apropiado para el éxito de las políticas fiscales agresivas en orden a la atracción de actividades reales o financieras, frente a las que se han levantado políticas fiscales defensivas, unas y otras sustentadas, en no escasa medida, en la disminución de la tributación sobre los beneficios de las empresas.

No obstante lo anterior, en términos de porcentaje sobre el total de los ingresos tributarios la recaudación se mantuvo estable, e incluso creciente, en el grupo de los Estados miembros centrales de la Unión Europea. En España ha mostrado datos muy relevantes y positivos hasta 2007, ya que ha venido creciendo incesantemente desde el 5,8% de 1995 hasta el 12,8% de 2007, para desplomarse a partir de 2008, seguramente como consecuencia del descenso generalizado de la actividad económica y no por otras causas. Por el contrario, el incremento de la recaudación anterior obedecería probablemente al aumento relativo de los beneficios de las empresas, singularmente de los grandes grupos multinacionales.

- La creciente preocupación de las autoridades fiscales por el fraude fiscal internacional: a lo largo de los últimos años se ha acentuado la preocupación de las Administraciones fiscales por el fraude y la evasión fiscal, en particular en el ámbito de los grupos transnacionales y de las operaciones financieras internacionales. Los documentos e informes sobre el particular son abundantes y dan buena cuenta de dicha preocupación. El Código de Conducta de la Unión Europea en materia de impuestos sobre los beneficios y los programas de la OCDE relativos a la competencia fiscal dañina y al intercambio de información tributaria son buena prueba de ello. Particularmente relevante es la actividad en este campo de la autoridad fiscal estadounidense, reflejada en un conjunto de informes o propuestas de reforma legislativa en materias tan sensibles como la deducción de intereses asociados a inversiones financieras<sup>4</sup>. Aunque, en un contexto más amplio, también puede inscribirse en esa línea de preocupación por el fraude fiscal internacional la codificación estadounidense de una norma antiabuso de carácter general. En fin, ha llegado a acuñarse el concepto de gobernanza en el ámbito fiscal, definido como la concurrencia de transparencia, intercambio de información y competencia fiscal leal.

En esta línea, podemos traer a colación algunas reflexiones en torno a la creciente importancia de los códigos de buena conducta societaria y, en particular, sobre gobierno tributario de las grandes compañías, principalmente influido por la toma en consideración del concepto «ganancia por acción» como uno de los más determinantes para el accionista. Evidentemente, los impuestos son un elemento determinante en esta cuestión, ya que representan una reducción de dicha ganancia igual al tipo efectivo

<sup>4</sup> JOINT COMMITTEE ON TAXATION: *Description of Revenue Provisions Contained in the President's Fiscal Year 2012 Budget Proposal (2011)*, Part V C.

con el que sean gravadas las mismas. La comparación entre el tipo efectivo que soporta una multinacional y el de sus competidores directos será siempre un elemento de presión a tener en cuenta, pero al mismo tiempo cada vez cobra más trascendencia el concepto de riesgo fiscal como componente relevante de la información financiera que facilitan estas compañías. En este sentido, el Consejo Internacional de Normas Contables publicó en marzo de 2009 un proyecto de norma sobre el impuesto societario en el que se propone que «una entidad revelará información sobre las principales fuentes de incertidumbre acerca de las estimaciones de índole tributaria...»; en esta línea de creciente información consecuencia de hechos pasados no muy lejanos en el tiempo, la adopción de posiciones tributarias muy agresivas no tendrá un efecto muy positivo en el tipo efectivo sin que se aumente el valor para el accionista de manera perceptible, a cambio de un incremento del riesgo en términos de reputación en caso de que la controversia fiscal desemboque finalmente en litigio. De esta manera, las estrategias de planificación muy agresivas pueden terminar yendo en contra de los intereses del accionista.

En el lado opuesto, las Administraciones fiscales se encuentran ante una disyuntiva: por una parte, sospechan la desviación de rentas hacia zonas de baja tributación mediante técnicas sofisticadas, mientras que, por otra parte, temen que la agresividad de otras Administraciones fiscales devenga en su perjuicio. Como ejemplo de esto último, en muchos casos se producen actitudes agresivas en la aplicación de los precios de transferencia, a los que luego nos referiremos, que incluso ha sido metafóricamente descrita como batalla entre Gobiernos. Nada de extraño tiene, por ello, que a finales de 2009 los países de la OCDE registraran 3.842 procedimientos amistosos pendientes de solución.

### *Algunos elementos que contribuyen a la erosión de las bases fiscales*

En este punto creo necesario hacer referencia aunque sea de manera breve a cuáles son algunos de los factores que pueden favorecer la menor tributación de las rentas derivadas de las operaciones transnacionales:

- Los precios de transferencia: En este ámbito de las operaciones multinacionales, una vez determinado que una parte de las rentas obtenidas por una entidad deben sujetarse a gravamen en una determinada jurisdicción fiscal, vendría una segunda fase en la que correspondería concretar a qué parte de esa renta debe aplicársele el impuesto, y es aquí donde entran en juego los precios de transferencia entre partes vinculadas, filial y matriz, como principios internacionalmente aceptados de reparto del beneficio como si fuera entre entidades independientes en libre condición de mercado y competencia, de manera que precio y condiciones se

calculan poniendo en juego para su cálculo factores tales como el sector de actividad, los activos utilizados y las responsabilidades y riesgos asumidos. Actualmente la mayoría de los países disponen de legislación aplicable a esta materia de acuerdo con los estándares establecidos por la OCDE.

- El abuso del recurso al endeudamiento: O, lo que es lo mismo, financiación ajena frente a fondos propios. El tratamiento fiscal que se le dé a una u otra fuente de financiación es determinante hoy en día a la hora de localizar inversiones en los denominados centros internacionales de negocios, como más adelante veremos. Aquí hay que decir que, generalmente, se produce una preferencia por el endeudamiento ajeno por su carácter deducible e incluso se observa una tendencia al uso de productos híbridos que comparten la doble naturaleza de gasto financiero para quien lo paga, deducible, y dividendo para quien lo percibe, accionista, muchas veces exento en el país del beneficiario.
- La planificación fiscal agresiva: Aunque el tratar de reducir la carga tributaria podría calificarse como de comportamiento «natural», no es menos verdad que existe un abuso en la manera en la que se localizan ciertas inversiones con la intención de minorar ficticiamente los beneficios allí donde se producen, y donde deberían, por tanto, pagar impuestos, para trasladarlos a territorios con baja tributación, haciendo lo contrario con los gastos, es decir, llevarlos allí donde la carga fiscal es más alta para que el efecto en términos de deducibilidad sea el más elevado posible. Esto está directamente relacionado con lo apuntado en el párrafo anterior, de manera que la localización en un territorio de conveniencia de las operaciones financieras del grupo multinacional, la gestión de la tesorería, el tipo de cambio o la repatriación de capitales son cuestiones influidas por el factor fiscal de manera definitiva.

¿Y cuáles serían los instrumentos? Hagamos un breve repaso:

- La utilización de filiales en el exterior: El objetivo es conseguir la reducción del tipo efectivo del grupo multinacional, cuya matriz puede estar situada en un territorio de tributación elevada, mediante la concesión de préstamos a la filial y la aplicación en la sede de esta de un régimen fiscal que favorece la deducción impositiva de los gastos financieros calculados sobre el capital de la propia entidad filial.
- El uso de «híbridos»: Es decir, de aquellos instrumentos financieros que participan de la doble naturaleza de deuda y capital propio, con los efectos más arriba expuestos al hablar de endeudamiento.
- Otros instrumentos derivados: En este caso, el objetivo es eludir las retenciones que se puedan practicar en el pago de rentas transfronterizas, como, por ejemplo, sustituir el pago de intereses,

que estarán sujetos a retención por el pagador, por pagos derivados de la ejecución de contratos de permuta de tipos de interés.

- La compensación de pérdidas de las filiales extranjeras: Esto tiene pleno sentido cuando la entidad que soporta la compensación es la entidad dominante, pero carece del mismo cuando dicha compensación se produce en sede de una filial, ya que puede implicar una suerte de elección por el grupo multinacional de la jurisdicción fiscal que habrá de soportar las pérdidas de las filiales extranjeras, en claro demérito del principio de territorialidad. ¿Acaso tendría sentido permitir la compensación de pérdidas de filiales extranjeras en sede de una entidad filial española de un grupo multinacional asentado en el extranjero?

### ¿Qué se está haciendo desde las administraciones tributarias?

#### *Paraísos fiscales e intercambio de información: evolución y situación actual*

La primera cuestión que hay que resaltar es la propia evolución del concepto de paraíso fiscal. Tradicionalmente se han considerado como tales a aquellos territorios cuyo presupuesto no se financia con ingresos tributarios y que sirven de refugio a inversiones de entidades no residentes que logran así reducir drásticamente la carga tributaria que hubieran debido asumir en su país de residencia original. A la ausencia de impuestos, o siendo estos meramente nominales, debe de unírsele alguno de estos factores: imposibilidad legal de acceso a la información relativa a las actividades desarrolladas por estas entidades, falta de intercambio de información, ausencia de transparencia en la aplicación de las normas fiscales y ausencia de actividad económica real por parte del contribuyente.

A partir de esta definición, se ha producido una evolución en el concepto, pasando de uno más substantivo y material, el anterior, a otro fundamentado en aspectos formales, aunque en todo caso siempre de acuerdos con los trabajos e iniciativas en este campo de la OCDE.

Estos se iniciaron a finales de la década de los noventa con la idea de neutralizar los efectos perjudiciales asociados a la competencia fiscal entre Estados; el punto de partida fue el informe denominado *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, publicado en 1998, en el que se definen las características de los sistemas fiscales perniciosos y se incluyen una serie de medidas que deben adoptar los Estados para combatirlas. Es precisamente en los informes de evolución sobre el estado de la cuestión que se elaboraron por la organización en los años siguientes donde se observa el mencionado cambio de criterio, pasando de la substancia, ausencia efectiva de tributación, a la forma, efectiva firma

de un número determinado de convenios para evitar la doble imposición con intercambio de información, según el propio modelo elaborado por la OCDE. El cambio se vio impulsado en cierta medida por la orientación en esta materia por parte de la Administración Bush, al considerar que debía dejarse a cada Estado la libertad de decidir su propio sistema fiscal siempre y cuando se actuara con total transparencia, facilitando el intercambio de información con los terceros países afectados. De esta manera, se elaboraron tres listas, blanca, gris y negra, en las que se clasificó a los Estados según el grado de cumplimiento de estos compromisos de transparencia, que se traducían en la eliminación del secreto bancario y en la firma de, al menos, doce de los mencionados convenios.

El resultado fue que muchos países considerados tradicionalmente como paraíso fiscal salieron de la lista negra; de hecho, en el informe de la OCDE de 2 de abril de 2009 solo quedaban en la lista negra cuatro países: Costa Rica, Filipinas, Malasia y Uruguay. Desde entonces se ha llevado a cabo una intensa actividad de firma de convenios que ha dado como resultado que en el informe de 2012 no queden países en la lista negra, y en la gris solamente tres, Guatemala, Nauru y Niue, jurisdicciones que en 2000 tenían la categórica consideración de paraísos fiscales.

Entonces, ¿qué ha pasado?, ¿ya no existen los paraísos fiscales? Todo parece indicar que este criterio excesivamente formalista ha conllevado, no exento de avances decisivos en la cuestión, que muchos de los Estados «sospechosos» hayan firmado los convenios entre ellos mismos y, en muchos casos, sin una verdadera intención de atender los requerimientos de información formulados por terceros países. De hecho, la propia OCDE admite el problema cuando en 2010 insta al Foro Global a realizar una revisión efectiva del cumplimiento de los estándares de intercambio de información y del verdadero compromiso de muchos de los territorios bajo sospecha.

El Foro Global de la OCDE somete a las jurisdicciones miembros a una evaluación (*peer review*) de aspectos de transparencia e intercambio de información en dos fases. En la fase I se analiza la normativa doméstica existente que regula la disponibilidad de la información fiscal, la capacidad de las autoridades de obtener y proporcionar dicha información, y los mecanismos para efectuar su intercambio. En la fase II se analiza la práctica, el efectivo intercambio de información.

### ***La erradicación de la evasión y del fraude fiscal en la Unión Europea***

En la Comunicación de la Comisión Europea del 6 de diciembre de 2012 relativa al Plan de acción para reforzar la lucha contra el fraude y la evasión fiscal se reconoce que estas tienen una importante dimensión trans-

fronteriza y que los Estados miembros solo pueden abordar eficazmente ese problema si trabajan juntos. La recomendación relativa a las medidas encaminadas a fomentar la aplicación, por parte de terceros países, de normas mínimas de buena gobernanza en el ámbito fiscal se refiere al daño causado por los territorios de baja o nula tributación unida a la falta de transparencia, que buscan atraer inversiones ofreciendo a los no residentes un refugio para ciertos tipos de capitales o rentas móviles y permitiéndoles ocultar la existencia de dichos capitales o rentas. Y en la recomendación sobre la planificación fiscal agresiva aboga por que pueda garantizarse que la carga impositiva se comparta equitativamente, evitando que determinados contribuyentes se beneficien abusivamente, por ejemplo, al no someterse algunas rentas a imposición alguna, y admite que resolver este tipo de problemas mejoraría el funcionamiento del mercado interior. En el comunicado de prensa sobre este importante plan el comisario Šemeta declaró que es «esencial que la Unión Europea adopte una posición fuerte y coordinada frente a quienes evaden impuestos y a quienes se lo facilitan». Más en particular, en relación con la promoción de la competencia fiscal leal y con el Código de Conducta sobre Fiscalidad de las Empresas, literalmente señaló que «any member state that has any concern that our standards are being compromised to immediately put this before the Code».

En el Consejo Europeo, en su reunión del 22 de mayo de 2013, se dijo que «es importante tomar medidas eficaces para luchar contra la evasión fiscal y el fraude fiscal, en particular en el actual contexto de saneamiento presupuestario, con el fin de proteger los ingresos fiscales y asegurar la confianza pública en la justicia y eficacia de los sistemas tributarios. Es necesario intensificar los esfuerzos en este ámbito, combinando las medidas en los niveles nacional, europeo y mundial, dentro del pleno respeto de las competencias de los Estados miembros y de los tratados». Asimismo, declaró que «es importante proseguir los trabajos dentro de la Unión Europea sobre la eliminación de las medidas fiscales perniciosas. A tal fin, debe trabajarse sobre el refuerzo del Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas basándose en el mandato existente».

En su carta conjunta ante la celebración de la cumbre del G20 en San Petersburgo, los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión recordaban su pleno respaldo al plan de acción de la OCDE contra la erosión de bases imponibles y la transferencia artificial de beneficios (BEPS), y más en concreto se expresaba que dicho plan «fully supports our common objective to ensure that everyone pays their fair share of tax —whether large multinational or small corner shop— and that taxation reflects where economic activity takes place». En este sentido, el comunicado de dicha cumbre suscrito por los líderes de los países participantes señala lo siguiente: «Profits should be taxed where economic activities deriving the profits are performed and where value is created».

*Algunas acciones en particular*

- **Hacia el intercambio automático de información:** Son varias las iniciativas en este campo, desde las directivas del ahorro e intercambio efectivo de información en la Unión Europea, 2003/48/CE, de 3 de junio, hasta los últimos acuerdos ratificados por España y los Estados Unidos para la aplicación de la denominada Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras (FATCA, en sus siglas en inglés). El pasado 20 de noviembre las Cortes Generales autorizaron el acuerdo con Estados Unidos para la mejora del cumplimiento fiscal internacional y la aplicación de esta norma que fija la transmisión de información desde las entidades financieras a las autoridades fiscales, que a su vez procederán a intercambiarla de manera automática con las autoridades del otro Estado. De hecho, con las últimas adhesiones son hasta 36 jurisdicciones las que se comprometen a una pronta adopción del intercambio automático de información entre ellos<sup>5</sup>.
- **El proyecto de una base común consolidada del impuesto sobre sociedades:** Parece claro que la disparidad de presión fiscal efectiva de los distintos impuestos sobre los beneficios existentes en los diferentes Estados miembros de la Unión Europea crea una distorsión incompatible con el buen funcionamiento del mercado interior, y que la dispersión de los tipos nominales de gravamen es la principal causa de esa disparidad. Sobre este principio se asienta el proyecto de directiva que en este momento de su andadura debe contemplarse desde una perspectiva no solo jurídica, sino también política, ya que en esta materia, como en otras, la fragmentación entre países centrales y periféricos, y la posición que presumiblemente vaya a ocupar un determinado país, en nuestro caso España, son realidades de imprescindible consideración y valoración. Una unificación de la base imponible más una horquilla de tipos de gravamen parece la mejor de las soluciones posibles.
- **Subcapitalización:** Una norma antisubcapitalización no es más que una regla de distribución de los intereses pagados a terceros por el grupo entre las empresas que lo integran. Una regla así concebida impide la deducción de intereses que son pura creación de operaciones internas diseñadas con finalidad fiscal, pero también las limitaciones radicales a la deducción de intereses pagados a

<sup>5</sup> Las 36 jurisdicciones comprenden Estados miembros de la Unión Europea: Alemania, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Rumanía y Suecia. También lo integran terceros países: Colombia, Islandia, Liechtenstein, México, Noruega y Sudáfrica, así como las dependencias de la Corona británica de Jersey, Guernesey y la Isla de Man y los territorios británicos de ultramar de Anguila, Bermudas, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Gibraltar, Montserrat y Turcos y Caicos.

terceros. Ahora bien, ilusorio sería creer que una regla así concebida, por muy meditado y estudiado que hubiera sido su proceso de elaboración, y elevados y justos los principios que la animen, será inmune a toda clase de contravenciones, de manera tal que, como cualquier otra norma, precisará el auxilio de las normas antiabuso de carácter general. Estas normas, en cuanto último recurso de la justicia tributaria, no podrán, en modo alguno, quedar al margen del encauzamiento de casos singulares, también en el ámbito de la subcapitalización. En suma, será la rigurosa colaboración de ambos tipos de normas, como así lo muestra el activismo legislativo de los países de nuestro entorno en esta materia, el remedio jurídico que rinda el máximo servicio a la equidad y a la seguridad jurídica.

### **Competencia fiscal internacional: algunos ejemplos de especialización**

En los últimos años ha sido frecuente que los grupos multinacionales atiendan a razones fiscales, aunque no de forma exclusiva, como un factor relevante a la hora de localizar funciones de carácter corporativo. Elementos como la propia estructura corporativa, la ubicación de las actividades productivas, los centros financieros y de servicios o la localización de intangibles, vienen, en buena medida, dados por la competencia fiscal desarrollada por los propios Estados en el ejercicio de su soberanía fiscal. La fiscalidad ha sido y está siendo, para algunos países, una fórmula de desarrollo económico y atracción de capitales e inversiones internacionales.

Estas opciones se ven reforzadas, en el ámbito de la Unión Europea, por la existencia de un mercado único, en el que rigen los principios de libertad de establecimiento y circulación de capitales y personas.

La reducida tributación efectiva sobre los beneficios mediante la minoración de tipos nominales en la imposición societaria, el establecimiento de incentivos fiscales, una imposición indirecta favorable o el régimen de los rendimientos del trabajo satisfechos son determinantes.

Veamos algunos ejemplos.

#### ***Irlanda***

Se trata sin duda de uno de los casos más sobresalientes de especialización fiscal. Irlanda utiliza una serie de incentivos fiscales, entre los que destaca su tipo del impuesto sobre sociedades, que presentan características favorables para la localización de estructuras de financiación internacional, tales como la tributación al 12,5% de los beneficios proce-

dentes de las sociedades calificadas como de *trading income*, sobre las que además no existe una definición cerrada y se recurre a precedentes o criterios jurisprudenciales para calificar las actividades de la empresa. Entre otros, podemos destacar la naturaleza empresarial del negocio, es decir, la intención de obtener beneficios y de asumir riesgos contando para ello con los suficientes medios humanos y materiales, la permanencia de la inversión, la frecuencia y número de las transacciones que se realicen, así como que se lleven a cabo con terceros ajenos al grupo.

Otros atractivos serían la ausencia de impuesto sobre las aportaciones al capital y de retenciones sobre intereses pagados a residentes en países con convenio.

En cuanto a la subcapitalización, no existe legislación específica, si bien el interés pagado por un préstamo ha de ser «comercialmente razonable», sin que haya definiciones ni reglas para su cálculo, o el exceso será tratado como un dividendo encubierto tanto si las entidades son residentes como no residentes.

Por su parte, la regulación formal sobre precios de transferencia bajo principios OCDE (desde 2011) no se aplica a pequeñas y medianas empresas, ni a operaciones anteriores a 1 de julio de 2010. No tiene un régimen particular de sanciones.

Al igual que en el Reino Unido, en Irlanda existe un régimen especial de impatriados, que pretende atraer capital humano ofreciendo incentivos fiscales a los profesionales desplazados al país durante un cierto periodo de tiempo. El régimen se basa en la consideración de dichos profesionales como residentes fiscales en Irlanda a efectos de aplicación de los correspondientes convenios de doble imposición, si bien no tributan en aquel país por las rentas y ganancias patrimoniales de fuente extranjera.

### *Países Bajos*

Los Países Bajos han sido tradicionalmente una jurisdicción de referencia para las actividades financieras internacionales. Hasta el año 2000 se aplicaba un régimen financiero especial por el que las rentas de actividades financieras soportaban un tipo efectivo del 7% (integración de solo el 20% en base). Durante el año 2009 y 2010 se discutió la propuesta de un régimen financiero intragrupo (Interest Box), por el cual la diferencia entre los intereses recibidos y pagados dentro de un grupo se gravarían a un tipo del 5% (en lugar de al general del 25,5%). Fue avalado por la Comisión Europea en su versión de régimen obligatorio, Decisión de 8 de julio de 2009 en el asunto C4/2007, aunque finalmente no aplicado, al entender el Gobierno holandés que esta medida tendría un efecto negativo en la inversión extranjera. En la actualidad existen regímenes para ahondar en la neutralidad fiscal de la financiación vía capital o intereses,

como las restricciones en la deducibilidad de intereses pagados para la adquisición de participaciones, medidas de *earning stripping*, etc.

### **Bélgica**

El antiguo régimen de Coordination Centres, incompatible con el derecho comunitario, fue derogado en 2003, si bien se estableció un periodo transitorio hasta finales de 2010. Desde 2006 se aplica el llamado Notional Interest Deduction (NID), que, unido a la supresión del impuesto sobre operaciones societarias del 0,5%, pretende reforzar el atractivo de Bélgica como localización de centros financieros y, en general, de aquellas empresas intensivas en capital.

El NID permite que las compañías belgas y establecimientos permanentes de entidades no residentes se deduzcan de la base imponible de su impuesto sobre sociedades una cuantía ficticia de gastos financieros calculada en función del capital de la sociedad. Este interés ficticio da como resultado un tipo efectivo de gravamen reducido. Se aplica a todas las compañías sujetas al impuesto de sociedades belga, residentes o no residentes. Esta cuestión fue determinante para considerar el incentivo compatible, en principio, con el derecho de la Unión Europea.

El gasto (NID) se calcula aplicando el tipo de interés de las obligaciones del Estado a diez años a los fondos propios de la compañía, determinados de acuerdo con los principios contables belgas.

La Comisión Europea ha iniciado un procedimiento de infracción contra Bélgica, señalando que las disposiciones relativas a la exclusión del cálculo de los fondos propios de los inmuebles y los establecimientos permanentes en el extranjero, no en Bélgica, puede atentar contra las libertades de establecimiento y movimiento de capitales.

### **Luxemburgo**

En este caso estamos ante uno de los grandes centros financieros internacionales, con más de 192 compañías de gestión de activos registradas, 149 instituciones de crédito con unos balances totales por 792,6 billones de euros y 236 sociedades de inversión en capital riesgo con activos totales por 18,09 billones de euros.

Su sistema jurídico ofrece importantes posibilidades en cuanto a especialización en vehículos de inversión, como sociedades *holding* y financieras (Soparfis), vehículos de titulización, sociedades de inversiones en capital de riesgo (SICAR), fondos de inversión especializados (SIF), organismos de inversión colectiva (OIC) con Pasaporte UE y sin Pasaporte UE, entre otras posibilidades.

Pero, sin duda, una de las principales ventajas es la posibilidad de llegar a acuerdos *ruling* con las autoridades fiscales luxemburguesas, con respuesta rápida de entre cuatro y seis semanas, en materia de estructuras de financiación. Las exigencias son tener una proporción de 15/85 entre capital y deuda, y fondos propios suficientes en atención a los riesgos asumidos.

### **Suiza**

Sin duda uno de los países con mayor tradición, especialmente en cuanto al régimen para sucursales financieras de compañías extranjeras. Las características principales serían estas:

- Exigencia de que al menos el 75% de sus actividades deben ser financieras.
- Un máximo del 10% de sus ingresos pueden ser de fuente suiza.
- Capital medio de 100 millones de francos suizos.
- Requisitos de sustancia (oficina y personal).

Su tributación se basa en un impuesto al capital sobre 1/11 de los fondos propios de la sucursal, aunque varía en función del cantón. Por ejemplo, el impuesto sería de 8.600 francos suizos sobre un capital de 100 millones en el cantón de Zug, el restante 10/11 de los fondos propios se tratan como un préstamo de la matriz, lo que da lugar a deducción de intereses en Suiza. De esta manera, la carga fiscal media de impuestos sobre beneficios oscilaría entre el 2% y el 5%.

En todo caso, es necesario alcanzar un acuerdo privado *ruling* con las autoridades fiscales suizas.

### **Economías emergentes: Panamá**

Aunque se trata de un país tradicionalmente considerado como paraíso fiscal (algo que ha condicionado históricamente la tipología de la inversión extranjera existente), en los últimos años se ha producido un cambio radical de estrategia como consecuencia del nuevo papel del país en el contexto económico de la zona, fundamentalmente impulsado por las grandes obras de infraestructura acompañadas de factores tales como la estabilidad política y la seguridad jurídica, lo que ha provocado que en la actualidad se hayan firmado catorce convenios para evitar la doble imposición y varios acuerdos de intercambio de información. Recientemente ha sido incluido en el grupo de países que intercambian información según la OCDE, lo que ha motivado que se haya convertido en destino de una buena parte de la inversión industrial en la zona, así como de funciones centralizadas de grupos multinacionales, especialmente *headquarters* y en menor medida sociedades *holding*. En este sentido, existe una legisla-

ción específica sobre *headquarters* de grupos extranjeros con actividades limitadas a lista cerrada (servicios financieros, asistencia técnica, etc.).

### *Algunas consideraciones sobre el régimen fiscal de Gibraltar*

¿Se adecua el régimen fiscal de Gibraltar a los objetivos de la Unión Europea y a los estándares internacionales o, por el contrario, se facilita desde la fiscalidad la opacidad de los capitales que atrae?

¿Es refugio de actividades fácilmente deslocalizables que mueven un gran potencial financiero como consecuencia del posible *dumping* fiscal y sus singulares características continúan propiciando el desarrollo de actividades en perjuicio de la Unión Europea y de sus Estados miembros?

Responder a estas preguntas exige, en primer lugar, un análisis del nuevo régimen del impuesto sobre sociedades de Gibraltar regulado en el Income Tax Act 2010 (en adelante, ITA 2010), que regula la tributación a las entidades extraterritoriales u *offshore* que no realizan actividad económica en Gibraltar, sino que, estando ahí establecidas, efectúan toda su actividad fuera de dicho territorio.

La fiscalidad societaria y sobre los *trusts* se basa en la combinación de dos elementos: un nivel bajo de imposición de base territorial, mientras que a las personas físicas se les grava por su renta mundial respecto de varios tipos de rendimientos; y la no tributación de las rentas pasivas, tales como dividendos, intereses, cánones y ganancias de capital, sin disposiciones antiabuso que permitan evitar la doble exención de dichas rentas pasivas.

Si bien el ITA 2010 se presenta como un régimen general aplicable por igual a todas las sociedades registradas en Gibraltar, está claramente orientado a la minoración de la carga fiscal del sector *offshore*, ya que son las sociedades que realizan actividad *offshore* las que presentan una ventaja selectiva frente al resto de sociedades establecidas en Gibraltar bajo el mismo régimen fiscal.

Una primera conclusión nos llevaría a pensar que se cumplen los cuatro criterios acumulativos establecidos en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, para considerar un instrumento fiscal como ayuda de Estado en favor del sector extraterritorial:

- Ofrece a sus beneficiarios una ventaja. En este caso, consistente en someter a menor gravamen los rendimientos de las sociedades extraterritoriales en comparación con el resto de sociedades registradas en Gibraltar.
- Dicha ventaja es concedida por las autoridades gibraltareñas mediante fondos públicos en forma de renuncia de ingresos fiscales.

- Amenaza con falsear la competencia y afecta a los intercambios entre los Estados miembros.
- Tiene un carácter selectivo al favorecer a determinadas empresas o producciones.

La consecuencia de lo anterior es que el ITA 2010 podría perpetuar los resultados de los regímenes anteriores de *qualified companies* y de *exempt companies* con efectos perjudiciales comparables, beneficiando a las sociedades que carecen de toda sustancia económica en Gibraltar y favoreciendo la creación de *shell companies*.

Según los datos aportados por el Reino Unido en 2012, de un total de 21.770 sociedades registradas en Gibraltar se observa que:

- Menos del 11% pagan en la práctica impuestos (2.299 sociedades).
- Más del 50% de las sociedades son *shell companies* o sociedades de mera tenencia de bienes sin actividad económica alguna.
- Conforme al número total de empleados, gran parte de las sociedades registradas en Gibraltar funcionan con uno o ningún empleado.

Por otra parte, en la medida en que no se encuadraría dicha ayuda en ninguna de las excepciones permitidas por la normativa comunitaria, tales como las ayudas en favor de las regiones menos prósperas o el fomento de actividades de I+D con alto valor añadido, debería considerarse que la ayuda no es compatible con el mercado interior, como tampoco lo fueron los regímenes fiscales previos específicos antes señalados sobre las sociedades extraterritoriales (*qualified companies* y *exempt companies*), que tuvieron una efectiva entrada en vigor, o como se declaró respecto a la propuesta de reforma fiscal societaria notificada en agosto de 2002.

Asimismo, si se compara el régimen fiscal societario de Gibraltar con el del Reino Unido puede llegarse a la conclusión de que son sustanciales las diferencias que mantiene respecto del sistema tributario británico. En este sentido, se cumplirían igualmente los cuatro requisitos citados, sin que sea de aplicación la jurisprudencia del Tribunal de Justicia establecida en el asunto C-88/03.

En conformidad con lo anterior, España denunció ante la Comisión en junio de 2012 el régimen fiscal de Gibraltar. Además, España no ha logrado aún convenir con el Reino Unido un acuerdo sobre intercambio de información tributario inspirado en el modelo de la OCDE, porque la participación de Gibraltar en cualquier instrumento bilateral o multilateral solo puede realizarse a través de un acuerdo suscrito por el Reino Unido, Estado responsable de las relaciones exteriores del territorio.

La ausencia de dicho acuerdo hace necesario acudir a normas generales en materia de intercambio de información y asistencia mutua. La experiencia práctica resulta simplemente desalentadora.

La Directiva 2011/16/UE, con efectos a partir del 1 de enero de 2013, permite no suministrar información referida a períodos impositivos anteriores a 1 de enero de 2011 cuando la transmisión de la información pudiese haber sido denegada en virtud de lo dispuesto en la Directiva 77/799/CEE, lo que era la práctica normal respecto de las solicitudes remitidas por España. Hasta ahora las solicitudes únicamente han sido objeto de acuse de recibo por parte gibraltareña sin que se haya procedido a su contestación.

En cuanto a la Directiva 2010/24/UE, baste señalar que el Reino Unido ha reconocido problemas internos para aceptar las peticiones de asistencia remitidas por España y relativas al territorio. La Comisión ya había advertido que si se constataban problemas en la práctica, iniciaría un procedimiento de infracción.

El Foro Global, en su informe de la fase I en septiembre de 2011, pone de manifiesto el incumplimiento de uno de los elementos que componen los estándares de transparencia e intercambio OCDE, el relativo a las obligaciones contables, y otro, el relativo a la información sobre propiedad y titularidad, sí se cumple pero necesita cambios legales, por lo que se formulan las oportunas recomendaciones.

En cuanto a las obligaciones formales, según las recomendaciones, Gibraltar debería garantizar la existencia de justificantes contables fiables respecto de todas las entidades y acuerdos relevantes. La ausencia de justificantes contables condiciona en gran manera el intercambio de información efectivo, que no puede realizarse con todas las garantías necesarias. Esto ocurre con mayor intensidad respecto a la información sobre el sector *offshore*.

Junto a las claras conclusiones del Foro Global realizadas en la fase I hay que tener en cuenta que aún no se ha iniciado la evaluación de la fase II, que tendrá lugar en el primer semestre de 2014.

Finalmente, no puede sustraerse de este análisis una breve referencia al comercio de Gibraltar, en el que hay que tener en cuenta que no forma parte del territorio aduanero comunitario, está excluido del ámbito de armonización del IVA y los impuestos especiales y no se aplican impuestos sustitutivos, de modo que existe una gran diferencia de precios entre las mercancías que circulan dentro del territorio de Gibraltar y las que se comercializan en España y en los demás Estados miembros. Las instituciones comunitarias y los Estados miembros han destacado con carácter general su preocupación por el perjuicio que se ocasiona a los intereses financieros de la Unión Europea y de sus Estados miembros y la necesidad de tomar medidas eficaces en los informes periódicos y específicos elaborados con tal objeto.

De lo anterior se desprende que el régimen fiscal de Gibraltar podría ser considerado constitutivo de una ayuda de Estado incompatible, que sus características cumplen además los criterios establecidos en el Código

de Conducta para ser considerado como pernicioso; que en materia de intercambio de información tributaria y asistencia mutua adolece de serias deficiencias en la aplicación de la normativa comunitaria; a su vez, en relación con el cumplimiento de los estándares internacionales sobre transparencia e intercambio de información con fines tributarios, la evaluación incompleta llevada a cabo por el Foro Global ha revelado importantes lagunas y aspectos que hay que corregir.

Lo antes expuesto no es un capítulo más de la disputa política en relación con el estatuto internacional del territorio, se trata de unas características objetivas de su sistema fiscal que España ha ido objetando y cuya valoración negativa ha sido refrendada por la Comisión y por el Tribunal de Justicia en relación con los derogados regímenes de *qualified companies* y *exempt companies*, así como el proyecto de reforma del impuesto de sociedades notificado en agosto de 2002, todos ellos declarados ayudas de Estado incompatibles y considerados los dos primeros perniciosos por el Grupo del Código de Conducta.

La erradicación de la evasión fiscal y del fraude quedará en entredicho mientras subsista el régimen fiscal actual de Gibraltar. Pese a todas las apariencias de su ordenamiento y afanes de sus autoridades por demostrar lo contrario, la realidad de los hechos, más bien, acredita precisamente que queda todavía un largo trecho por recorrer para homologarse con la situación de los Estados miembros.

Por ello, sin perjuicio de reconocer los posibles esfuerzos del Gobierno británico por reconducir la situación, es preciso que ejerza en mayor medida su capacidad de actuación para que se evite la concurrencia en Gibraltar de muchas de las circunstancias descritas. Para ello, sin duda, constituirá una base fundamental la carta del primer ministro Cameron de 24 de abril de 2013 sobre la promoción de la transparencia fiscal y las actuaciones coordinadas contra la evasión fiscal derivada de la utilización de fiducias extraterritoriales o en la declaración del 18 de junio de 2013 de la cumbre del G8 presidida por el Reino Unido<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> En esta declaración los miembros del G8 se comprometen a adoptar una serie de medidas, entre las que deben destacarse:

- a) Promover el intercambio automático de información para luchar contra el fraude fiscal.
- b) Modificar las normas que permiten la erosión de las bases imponibles transfronterizas para eludir el pago de impuestos.
- c) Las sociedades deben conocer quiénes son sus verdaderos propietarios y las Administraciones y los recaudadores deben poder obtener esta información fácilmente. Estos objetivos son plenamente compartidos por España. Además, España, conjuntamente con Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido, propuso un proyecto piloto para compartir la información obtenida de los acuerdos con los Estados Unidos, que ha repercutido muy favorablemente.

## Composición del grupo de trabajo

- Coordinador:* **D. FELIPE SAHAGÚN**  
*Profesor titular de RRll en la Universidad Complutense de Madrid.*  
*Periodista.*
- Vocal y Secretario:* **D. MARIO LABORIE**  
*Coronel del Ejército de Tierra.*  
*Jefe de Estudios. Escuela de Guerra del Ejército*
- Vocales:* **D. MANUEL JOSÉ DÍAZ CORRAL**  
*Director de la Escuela de Hacienda Pública.*
- D. ANTONIO SÁNCHEZ-BENEDITO GASPAR**  
*Embajador en Misión Especial para el Sahel.*
- D. ANDRÉS ORTEGA KLEIN**  
*Exdirector de Estudios del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Analista y escritor.*
- D. JUAN PABLO DE LAIGLESIA Y GONZÁLEZ DE PEREDO**  
*Diplomático*