

CAPÍTULO CUARTO

ESTADOS UNIDOS

ESTADOS UNIDOS

Por Rafael Calduch Cervera

EL MARCO GENERAL DE LAS RELACIONES ESTRATÉGICAS ENTRE ESTADOS UNIDOS Y EUROPA

El análisis de la evolución experimentada por las relaciones estratégicas entre Estados Unidos y Europa durante el año 2005, debe partir de una reflexión sobre el contexto estructural en el que dichas relaciones se incardinan como única forma de prevenirse contra la formulación de conclusiones precipitadas por carecer de la suficiente perspectiva histórica.

El debate sobre la brecha trasatlántica, suscitado a raíz de la decisión angloamericana de intervenir militarmente en Irak, ha impregnado la mayoría de los análisis realizados durante estos dos últimos años. A ello ha venido a sumarse en nuestro país, la polémica desencadenada por la decisión del Presidente de Gobierno de retirar las tropas españolas desplegadas en dicho país y el conflicto diplomático surgido con las autoridades norteamericanas.

Como reiteradamente declaran los principales documentos políticos y militares norteamericanos y europeos, las relaciones entre ambas orillas del Atlántico se encuentran asentadas sobre fundamentos que no son fruto de las circunstancias sino de una larga trayectoria de colaboración internacional. La defensa de los valores y principios democráticos a través de dos contiendas mundiales y una larga confrontación bipolar; la consolidación del Estado de derecho y la protección de los derechos humanos; el desarrollo de la economía de mercado con una amplia protección social; la progresiva interconexión de los flujos comerciales, financieros y tecnológicos

transatlánticos; la articulación de una organización aliancista regional o el respaldo al sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas, no pueden considerarse elementos secundarios o circunstanciales a la hora de enjuiciar la solidez y profundidad del vínculo transatlántico.

Al mismo tiempo, sería ingenuo esperar que la poderosa cooperación sellada entre Estados Unidos y Europa supusiera una ausencia de discrepancias políticas, de competitividad económica o de conflictos ideológicos y morales. La visión compartida que poseen norteamericanos y europeos sobre un orden internacional pacífico, seguro y en desarrollo, es compatible con sus diferencias de criterio y de estrategias de acción para alcanzarlo y mantenerlo. Contrariamente a lo que suele afirmarse, los conflictos surgidos entre Estados Unidos y Europa Occidental durante la última mitad del siglo XX no sólo no han debilitado la relación entre ambos sino que han potenciado su cooperación internacional, han contribuido decisivamente a prevenir y resolver conflictos bélicos, han fomentado la libertad y estabilidad de los flujos económicos mundiales y han propiciado los procesos de transición democrática en Europa y América Latina. Estas son realidades que ni la Administración Bush, ni los gobiernos de Francia o Alemania ignoraron durante la crisis surgida por la intervención en Irak y que tampoco cuestiona el gobierno español.

Por tanto, el análisis de la evolución experimentada por las relaciones entre Estados Unidos y los países europeos, incluida España, durante el 2005 debe considerar los acontecimientos acaecidos durante ese período ponderando sus efectos para el conjunto de la vinculación transatlántica en el contexto de una estructura básica de cooperación que excluye cualquier escenario rupturista por ser absolutamente irreal.

CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LA AGENDA ESTRATÉGICA DE ESTADOS UNIDOS

Situados en el marco general de una estrecha cooperación regional, la evolución de las relaciones transatlánticas durante el año 2005 han estado marcadas por el inicio del segundo mandato del Presidente Bush. Tras el éxito electoral que le ha garantizado su continuidad al frente de la Casa Blanca y una cómoda mayoría republicana en la Cámara de Representantes y el Senado, el Presidente Bush se encuentra liberado de hipotecas electorales y considera que el apoyo político recibido constituye la prueba definitiva del acierto en su política doméstica neoconservadora,

su política exterior intervencionista y su política de seguridad centrada en la lucha contra el terrorismo internacional. En consecuencia, la continuidad en los ejes esenciales de estas tres políticas constituirá el marco general de la actuación norteamericana durante los cuatro años de su mandato.

Precisamente este principio de continuidad exige para su plena eficacia, la introducción de cambios institucionales junto con la adopción de nuevas iniciativas diplomáticas y militares que permitan adecuar las directrices esenciales de la política exterior de Estados Unidos a las condiciones cambiantes de la coyuntura mundial. Nada más significativo que el nombramiento al frente del Departamento de Estado de la antigua consejera de seguridad, Condoleezza Rice, o del hispano Alberto Gonzales como Fiscal General, para mostrar algunos de estos cambios en el propio gabinete presidencial, pero al mismo tiempo la presencia del Vicepresidente Dick Cheney o del Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, en el gabinete constituye la prueba fehaciente de que no deben esperarse grandes alteraciones en la proyección internacional norteamericana.

En estas condiciones, habría sido sorprendente esperar del Presidente Bush una modificación significativa en su posición sobre los grandes temas de la agenda norteamericana: las relaciones con Europa y Rusia; la *guerra* al terrorismo internacional; las intervenciones militares en Afganistán o Irak; la posición ante el conflicto palestino-israelí; la proliferación nuclear de Corea del Norte e Irán; la postergación de las relaciones con América latina; la reforma de las Naciones Unidas; las negativas a ratificar el Protocolo de Kyoto y la Convención de la Corte Penal Internacional o las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha.

Desde la perspectiva política y militar, la posición internacional de la Administración Bush respecto de Europa sigue estando marcada por tres grandes documentos: la Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada en septiembre de 2002, que establece las líneas directrices de la política de seguridad norteamericana; la Declaración del Consejo del Atlántico Norte, realizada en Praga en noviembre de ese mismo año, que define los nuevos objetivos, estructura y medios de la OTAN y, por último, la Declaración Transatlántica de 1990, actualizada por la Nueva Agenda Transatlántica de diciembre de 1995, que define el marco de relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea y que ha experimentado una permanente adaptación a través de las Cumbres celebradas durante los últimos años.

Puesto que el Presidente de Estados Unidos mantiene los ejes esenciales de su política exterior y de seguridad, resulta lógico que una de sus

primeras iniciativas internacionales fuese la de reducir la tensión con sus aliados militares y socios económicos europeos, derivada de la intervención militar en Irak. La visita presidencial a Bruselas durante el mes de febrero, demostró la urgente necesidad que tanto europeos como norteamericanos tenían de recuperar el diálogo y la cooperación para mantener el liderazgo conjunto que, desde hace más de una década, vienen ejerciendo a escala mundial y, sobre todo, para impedir que las diferencias surgidas terminasen erosionando los intereses económicos y estratégicos que unen las dos orillas del Atlántico.

Tanto Washington como Bruselas, son conscientes de la importancia del eje transatlántico para la estabilidad internacional. La colaboración en la lucha contra el terrorismo; la participación en los procesos de pacificación en Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Afganistán e Irak; el desarrollo de una diplomacia conjunta para contribuir a la solución del conflicto palestino-israelí; la detención o, al menos, la limitación del programa de nuclearización militar iraní o el apoyo a los procesos electorales y las reformas democráticas en Ucrania, son pruebas inequívocas de la solidez y alcance mundial del eje euroamericano.

España colabora activamente al desarrollo del vínculo transatlántico y, pese a las apariencias, nuestra participación en misiones de pacificación, bien sea al amparo de Naciones Unidas, la OTAN o la Unión Europea, la demostrada eficacia en la lucha contra el terrorismo y la criminalidad internacional, así como nuestra ayuda solidaria a Estados Unidos tras la catástrofe del huracán Katrina, sólo pueden interpretarse como pruebas fehacientes de la expresa y decidida voluntad española de conjugar la relación bilateral hispano-norteamericana con nuestra vocación europea, más allá del partido que gobierne.

LA REFORMA DE NACIONES UNIDAS Y LA POSICIÓN NORTEAMERICANA

Uno de los cambios centrales que deben introducirse en ese orden mundial, que norteamericanos y europeos avalan conjuntamente, afecta a las Naciones Unidas y el sistema de seguridad colectiva garantizado por esta organización.

Tras el abandono de la postura de resistencia a cumplir con sus obligaciones económicas como miembro de la organización, mantenida por Washington hasta los atentados del 11-S y los fracasados intentos de ins-

trumentalizar el Consejo de Seguridad para legalizar su intervención en Irak, parece que la Administración norteamericana ha optado claramente por considerar las Naciones Unidas como una organización necesaria y útil para los intereses de su política exterior.

En efecto, el apoyo de Estados Unidos al *Informe elaborado por el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, el desafío y el cambio*, despeja el camino para la creación de la *Comisión para la Consolidación de la Paz* destinada a movilizar los recursos y capacidades de la ONU en los procesos de reconstrucción y estabilización postconflicto, junto con la *Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz* en el seno de la Secretaría General.

Más problemática resulta la posición norteamericana en cuanto a la reforma del Consejo de Seguridad, pues la ausencia de un modelo único y las discrepancias sobre los países que pasarían a formar parte como miembros permanentes o cuasi-permanentes en representación de las distintas áreas regionales, le obliga a eludir el conflicto de intereses que se produciría con algunos de sus principales aliados en caso de apoyar a uno u otro candidato.

Pero, naturalmente, el papel desempeñado por Naciones Unidas en el orden mundial no depende sólo de la configuración y competencias del Consejo de Seguridad, con ser ésta una cuestión muy importante, sino también del grado de cumplimiento de sus resoluciones y del apoyo que se conceda a todo el entramado de organismos especializados que vertebran en sistema de la ONU en su conjunto. En este sentido, la tendencia unilateralista que subsiste en su conocida doctrina de la *actuación anticipada (preemptive action)* ante un posible ataque de grupos terroristas o *estados canallas*, supone un serio cuestionamiento de la autoridad de la Naciones Unidas y una importante limitación a la legalidad de esta organización, que viene a añadirse a la tradicional estrategia de represalia militar ante los atentados terroristas que han venido practicando las sucesivas administraciones norteamericanas durante las últimas décadas.

No obstante y a pesar del discurso unilateralista que viene desarrollándose desde comienzos de los 90, la experiencia de la última década y media demuestra que Estados Unidos está contribuyendo política, diplomática y militarmente a las operaciones de pacificación desarrolladas por Naciones Unidas de un modo decisivo, con independencia del carácter demócrata o republicano de sus administraciones. La posición norteamericana sobre el papel conferido a Naciones Unidas en el campo de la seguridad internacional ha sido tan clara como constante desde la segun-

da guerra del golfo en 1990: prefiere actuar al amparo de y reforzando el sistema de seguridad colectiva onusiano, pero cuando este sistema bloquea o ignora los requerimientos de su seguridad nacional, Washington no duda en recurrir a las acciones unilaterales para garantizar sus objetivos estratégicos.

Esta concepción está en la base de las discrepancias surgidas entre algunos países europeos y Washington, discrepancias que continuarán en un futuro inmediato. Sin embargo, la actual Administración norteamericana ha podido comprobar el coste político, tanto internacional como doméstico, que semejantes iniciativas unilaterales poseen lo que le ha obligado a reconsiderar el necesario apoyo de sus aliados europeos en las grandes iniciativas internacionales que se han desarrollado durante el 2005.

LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA: ENTRE LA OTAN Y LA UE

Es un hecho comprobado, aunque no siempre oficialmente reconocido, que la política exterior y la dimensión estratégica de Estados Unidos requieren el concurso de la diplomacia, los recursos económicos y el apoyo militar de los países europeos para poder desarrollar sus capacidades de proyección mundial. Paralelamente, la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) depende de los medios y capacidades militares de la OTAN para desarrollar las misiones *Petersberg* que le sean asignadas. Naturalmente mientras no se consolide una Política Exterior y de Seguridad Común parcialmente comunitarizada, tal y como se contempla en el Proyecto de Constitución Europea, Estados Unidos deberá desarrollar su vinculación con Europa conjugando los requerimientos de las relaciones bilaterales, su posición central en el seno de la OTAN y su colaboración institucional con la UE.

La complementariedad pero también las diferencias entre la concepción estratégica de la OTAN y la de la Unión Europea, han contribuido a aumentar las discrepancias políticas y militares entre una Europa atlántica ampliada a los países centroeuropeos y con la presencia de la Federación de Rusia, de una parte, y los países estrictamente europeístas partidarios de consolidar una alianza exclusivamente europea al margen de la hegemonía norteamericana, de otra. La relación transatlántica se encuentra así a caballo entre la concepción estratégica de la Alianza Atlántica, tal y como ha sido redefinida sucesivamente entre 1991 y 2002 y la establecida para la Unión Europea por el Informe Solana de 2003.

No cabe duda de que Estados Unidos antepone la opción atlantista porque es la única en la que participa con una situación de evidente predominio, pero en la medida en que el vínculo transatlántico no se circunscribe al ámbito de la seguridad y defensa sino que incluye también las áreas económica, política, tecnológica y cultural, Washington admite el desarrollo de una política europea de defensa, canalizada a través de la Unión Europea, como parte de una política general de cooperación interregional con indiscutibles consecuencias para el orden mundial. Por su parte, Bruselas a través de las continuas apelaciones a la necesidad de colaboración entre la UE y la OTAN, que se recogen en todos los tratados comunitarios desde Maastricht hasta Niza, ratifica jurídicamente su necesaria vinculación con el atlantismo nucleado por los norteamericanos.

El sistema de *conferencias transatlánticas en la cumbre* entre la Unión Europea y Estados Unidos, constituye un instrumento esencial que se ha visto reforzado con la visita del nuevo Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, a Washington en octubre de 2005 y que constituye la réplica de la que realizó en febrero el Presidente Bush y la nueva Secretaria de Estado, Condoleezza Rice. Sin embargo, entre ambas reuniones ha mediado el rechazo al Proyecto de Constitución Europea realizado por Francia y Holanda, con el consiguiente impacto político en el desarrollo de la integración europea. Esta realidad ha debilitado la capacidad negociadora de Bruselas frente a una Administración norteamericana revalidada en las urnas y con la que hay que discutir las estrategias de acción conjunta en temas de alcance mundial.

Un aspecto nuclear de las relaciones de seguridad de la UE con Estados Unidos lo constituye el desarrollo de las capacidades militares y civiles de la estructura europea de gestión de crisis. La creación de la Agencia Europea de Defensa y la ejecución del *Headline Goal*, aprobado en el Consejo Europeo de junio de 2004, que contempla el establecimiento de los *grupos de combate*, con la dimensión de un batallón y todos los elementos complementarios para su plena operatividad y despliegue rápido, se ha traducido en la definición de los 13 grupos que deberán estar plenamente disponibles en el 2007. No obstante la evaluación de las capacidades militares definidas por los países miembros a través de la *Carta de Cumplimiento de Capacidades de 2005*, demuestra que durante dicho año se han realizado escasos avances respecto de la situación del 2002. Análogamente, la Célula Civil y Militar de Crisis, dependiente del Alto Representante para la PESC, se encuentra también en fase de desarrollo. Ello nos lleva a la conclusión de que durante el próximo año, la UE

deberá realizar un importante esfuerzo para lograr cumplir con los plazos y los objetivos establecidos en el desarrollo de la PESD.

Como ya se ha comprobado con la intervención de la UE y de la OTAN en apoyo a la operación de pacificación de la región de Darfur (Sudán), la progresiva implantación de la PESD potenciará la cooperación militar con Estados Unidos y la OTAN en el marco de una estrategia política de alcance internacional que, cada vez más nítidamente, se configura como el núcleo de un nuevo directorio de seguridad mundial en el que también participan las Naciones Unidas, la Federación de Rusia y las diversas potencias regionales y en el que todavía queda por definir el papel que desempeñarán potencias como la República Popular China o la India.

Uno de los aspectos esenciales en las relaciones estratégicas transatlánticas es el de la cooperación científica y tecnológica. En este terreno, la inclusión de los requerimientos de seguridad y defensa en el programa espacial europeo constituye una nueva y decisiva área en la Agenda estratégica euro-americana. El Informe presentado en marzo de 2005 por el Panel de Expertos sobre Espacio y Seguridad, identifica las adaptaciones que deben realizarse en el Programa Espacial Europeo para atender las necesidades militares y de seguridad que impone la PESD. A medio plazo, el desarrollo de la dimensión espacial europea con fines militares obligará a Washington a fijar unas condiciones de compatibilidad y cooperación con la UE como ya ha ocurrido en relación con los sistemas de posicionamiento y localización por satélite GPS y *Galileo*. Otro tanto ha ocurrido con la decisión de establecer en Cadarache (Francia) la construcción del prototipo del ITER (energía nuclear por fusión) en contra de la posición de Estados Unidos favorable a la candidatura japonesa.

Ni Estados Unidos ni la UE han definido un marco político e institucional general para la coordinación de sus programas de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica a largo plazo, más allá de los instrumentos de cooperación establecidos para proyectos muy importantes pero singularizados. Este déficit, debido en buena medida a la lógica de la competencia económica y la rivalidad tecnológica va a continuar en los próximos años, pero más tarde o más temprano, el gobierno norteamericano deberá enfrentar la realidad de que la brecha científica y técnica que durante décadas le concedió una ventaja decisiva respecto de Europa se ha reducido, en detrimento de su futura posición económica mundial.

En efecto, si consideramos la evolución de los flujos comerciales y la inversiones entre Estados Unidos y la UE, observamos que la relación

transatlántica es estratégica para la estabilidad económica presente y el crecimiento futuro de ambos socios. No obstante, el espectacular incremento del saldo comercial favorable a la UE que se ha incrementado desde los 21.233 millones de euros de 1999 a los 76.470 millones de euros del año 2004, unido a un mayor flujo de las inversiones europeas en Estados Unidos sobre las norteamericanas en Europa en una cuantía que en el 2003 alcanzó los 4.000 millones de euros, nos indica el empuje y la penetración que los bienes, servicios e inversiones están teniendo en el mercado americano (1). De continuar esta tendencia en los próximos años, el gobierno norteamericano deberá revisar su política económica respecto de Europa, con objeto de limitar este desajuste comercial y financiero que podría terminar amenazando la propia estabilidad económica del país.

LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y LA FEDERACIÓN DE RUSIA

Las relaciones de Estados Unidos con Rusia se encuentran en una fase de cooperación limitada. El proceso de consolidación de las instituciones estatales y la economía que está llevando a cabo el Presidente Putin y que le garantizó la reelección en el 2004, corre paralelo a las aspiraciones rusas a seguir ejerciendo una posición hegemónica en los países de su área de seguridad estratégica, especialmente el Cáucaso, las repúblicas centroasiáticas y sus vecinos europeos (Ucrania, Bielorrusia y Moldova).

El intervencionismo norteamericano en el desarrollo de las *revolución rosa* en Georgia que en el 2004 le dio la presidencia a un dirigente prooccidental como Sajasvili y que a finales de ese mismo año se repetiría con la *revolución naranja* en Ucrania, han hecho renacer los viejos temores del Kremlin sobre las intenciones norteamericanas de extender su hegemonía en zonas que los dirigentes rusos consideran decisivas para su seguridad nacional. En efecto, la posición geoestratégica de Georgia la convierten en

(1) Obsérvese que puesto que los datos comerciales están referidos al año 2004, fecha de la ampliación, y el de las inversiones al 2003, sólo una parte mínima de este aumento podría atribuirse al *efecto contable* derivado de la ampliación de la UE de 15 a 25 países miembros. En consecuencia, consideramos que la mayor parte del aumento comercial es debido al incremento de la competitividad de los productos europeos que ha logrado incluso compensar la revaluación experimentada por el euro respecto del dólar en los mercados internacionales.

un área decisiva en la política antiterrorista que el presidente Putin desarrolla en la región y muy especialmente para sus planes de control y pacificación de Chechenia. En cuanto a Ucrania, su importancia estratégica en el entorno europeo y su fuerte dependencia económica y energética de Rusia hicieron que el Kremlin interpretase el apoyo a Yushenko como un desafío occidental a su influencia en este país.

Estas discrepancias enturbian unas relaciones bilaterales que, pese a todo, se sitúan básicamente en el terreno de la cooperación. El status especial concedido a Rusia en el seno de la OTAN; el progreso en la aplicación de los acuerdos de desarme nuclear estratégico y la colaboración en la lucha contra el terrorismo internacional, especialmente el de las organizaciones islámicas radicales, imponen su lógica de intereses compartidos tanto a la Casa Blanca como al Kremlin.

Por otra parte, la definición de una nueva doctrina militar rusa en el 2000, actualizada en el 2003 por los máximos responsables del Ministerio de Defensa ruso con la denominada *doctrina abierta de modernización de las fuerzas armadas rusas*, constituye una reacción al documento sobre la estrategia de seguridad nacional norteamericana. En la nueva doctrina rusa se revaloriza el papel disuasorio de los misiles intercontinentales y se proclama el derecho de Rusia a llevar a cabo acciones militares preventivas contra sus enemigos, demuestra de forma inequívoca que si bien la Federación de Rusia desea compartir el liderazgo militar mundial con Estados Unidos y los países de la Unión Europea, no está dispuesta a sacrificar sus intereses específicos de seguridad nacional.

En este contexto, el encuentro entre Bush y Putin celebrado en Bratislava (Eslovaquia), ambos como presidentes reelegidos durante el año anterior, se centró en los temas en los que existen intereses comunes, como el apoyo de Washington al ingreso de Rusia en la Organización Mundial del Comercio; la seguridad nuclear, con especial referencia a la proliferación en Irán y Corea del Norte; las acciones conjuntas en la lucha antiterrorista; la necesaria colaboración para el mantenimiento y explotación de la estación espacial y la cooperación energética. Especial significación tuvo la conclusión del Convenio para el control de los misiles portátiles tierra-aire, cuya utilización por grupos terroristas entrañaría una grave amenaza para la navegación aérea civil.

A medio plazo, existe una clara y decidida voluntad política de Moscú de restaurar el liderazgo ruso a escala mundial. Semejante objetivo pasa por garantizar la continuidad en el Kremlin de los sectores políticos, mili-

tares y económicos que apoyan al Presidente Putin, lo que le ha llevado a preparar su sucesión al nombrar, el 14 de noviembre de 2005, como principal Viceprimer Ministro a Dimitry Medvedev, desde su cargo de Jefe de la Oficina Ejecutiva Presidencial, junto con Sergei Ivanov como segundo Viceprimer Ministro encargado de la coordinación de la seguridad estatal al tiempo que le ha mantenido con la cartera de defensa. El primero de ambos nombramientos significa una apuesta clara por la industria del petróleo y el gas como fuente del desarrollo económico ruso; el segundo garantiza la articulación al más alto nivel político de los servicios de seguridad y las fuerzas armadas, articulando así la seguridad interior y exterior del país.

No cabe la menor duda que la consolidación de Rusia como potencia diplomática y militar a escala mundial ocasionará conflictos y desencuentros en las relaciones estratégicas con Estados Unidos debido a la rivalidad de sus intereses y objetivos. De hecho, tales desencuentros ya se han producido con motivo de la intervención angloamericana en Irak o el apoyo tecnológico del Kremlin al programa nuclear iraní. Sin embargo, no es previsible que tales conflictos rebasen el marco diplomático, en la medida en que Washington y Moscú mantienen actualmente una visión compartida sobre las bases generales que deben sustentar el orden mundial en pleno proceso de transformación.

Desde esta perspectiva, Estados Unidos carece todavía de una definición clara en su política exterior sobre el papel que debería desempeñar Rusia en relación con el futuro sistema de seguridad internacional; los Nuevos Estados Independientes (NIS); Oriente Medio; Asia y el Pacífico. Sin semejante posicionamiento político norteamericano, será difícil alcanzar compromisos estables a largo plazo con los dirigentes rusos, por lo que las relaciones bilaterales seguirán dominadas por la lógica de las circunstancias en lugar de estar presididas por la lógica de los fines comunes a ambas potencias.

IRAK Y AFGANISTÁN: DOS RETOS A LA CAPACIDAD ESTRATÉGICA DE LA ADMINISTRACIÓN BUSH

Aunque muchos autores han asociado las intervenciones norteamericanas en Irak y Afganistán como parte de la guerra declarada por el presidente Bush al terrorismo internacional, lo cierto es que ambas intervenciones responden a objetivos y estrategias diferentes.

Ambas contiendas tienen en común el derrocamiento de regímenes tiránicos y la demostración de que las capacidades militares definidas por Washington en términos de poder intervenir en dos conflictos bélicos simultáneos, están plenamente operativas. Un aspecto que marca una clara diferencia entre la política de defensa de Estados Unidos y la PESH. Pero las causas, los objetivos políticos y estratégicos, el desarrollo de las operaciones militares y el proceso de estabilización política y reconstrucción económica tras el conflicto bélico, no dejan lugar a dudas sobre las diferencias.

Efectivamente, la intervención en Afganistán fue la primera y principal respuesta directa de Washington a los atentados del 11 de septiembre del 2001 y tuvo como objetivo erradicar las bases y el apoyo del régimen talibán a los grupos terroristas islámicos, especialmente a Al Qaeda. En el caso de Irak, el derrocamiento del régimen de Sadam Hussein no era más que una de las condiciones necesarias de un vasto plan para instaurar la seguridad en Oriente Medio y potenciar la pacificación y el desarrollo democrático y económico de esta región, plan al que también pertenecen la retirada de las tropas sirias en el Líbano y la aplicación del *road map* entre palestinos e israelíes.

El largo proceso de estabilización política y recuperación económica de Afganistán, se está desarrollando de un modo más lento y complejo de lo que inicialmente estaba previsto, pero es cada vez más irreversible. Los resultados de las elecciones al Parlamento y los Consejos Provinciales, celebradas el 18 de septiembre del 2005, que constituyen la continuidad del proceso democratizador tras las elecciones presidenciales del 2004, tuvieron un índice de abstención superior al 50 % del electorado, lo que demuestra que las demoras en el proceso de recuperación económica están afectando a la consolidación del nuevo régimen político. Pero el hecho mismo de que se hayan realizado sin una violencia excesiva, demuestra también que la restauración institucional es una realidad difícil de ignorar.

La contribución de la OTAN a través de la operación ISAF (Fuerza Internacional de Asistencia y Seguridad) y de las propias fuerzas norteamericanas involucradas en la operación *Libertad Duradera*, se demostraron decisivas para mantener el orden público y la seguridad en el desarrollo de estas elecciones. A diferencia de Irak, la etapa de consolidación de la paz afgana está resultando menos violenta lo que facilita la ejecución de los programas de reconstrucción y la distribución de la ayuda humani-

taria que durante mucho tiempo, seguirá siendo la principal fuente de subsistencia de amplios sectores sociales de este país. Ello significa que tanto Estados Unidos como las principales potencias de la comunidad internacional deberán mantener su compromiso militar y civil con Afganistán durante, al menos, una década con el fin de colaborar con las autoridades a garantizar la paz y la seguridad del país y consolidar definitivamente el nuevo régimen político.

Irak constituye la otra cara de la moneda. El error de inteligencia cometido por Estados Unidos sobre la situación del país tras la fulgurante campaña militar y la capacidad de resistencia de importantes sectores del viejo régimen baazista, han provocado un clima general de permanente violencia, convenientemente alimentado por la insurgencia y la recurrente acción de los grupos terroristas dirigidos por Al Zarqawi. No obstante, la falta de unidad de mando y las discrepancias en los objetivos políticos y militares de los grupos insurgentes, ha impedido la articulación de un frente armado único y una estrategia militar común, dejando así un amplio margen a la operatividad de las tropas multinacionales y la aplicación del plan de transición al nuevo régimen político.

En efecto, de la estrategia combinada de enfrentamientos armados y atentados suicidas que se producían hace un año, prioritariamente contra las tropas internacionales, se ha pasado a una estrategia basada casi exclusivamente en atentados suicidas con coches bomba contra los centros de reclutamiento del ejército y la policía iraquíes o contra la población civil indefensa. Paralelamente, los permanentes secuestros de ciudadanos extranjeros que hace tan sólo un año ponían en jaque a los gobiernos de Francia, Italia, Reino Unido o Japón, en la actualidad son verdaderamente excepcionales. La conclusión de esta tendencia parece evidente: la capacidad operativa de la insurgencia, cada vez se aproxima más a la de los grupos terroristas y se aleja de la estrategia guerrillera. Ello significa que su militancia, sus apoyos sociales y sus arsenales son cada vez más limitados y que el tiempo opera en contra de la insurgencia y a favor de las nuevas autoridades iraquíes.

Este cambio, lejos de suponer que se reducirá la violencia en el país, nos permite vaticinar que los ataques suicidas se mantendrán o, incluso, aumentarán durante el próximo año y con ellos el número de víctimas civiles. La imposibilidad de acabar, a corto y medio plazo, con este tipo de actividades terroristas es un hecho que la experiencia del conflicto palestino-israelí ha demostrado sobradamente. Al mismo tiempo, el recurso a

estas actividades de terrorismo indiscriminado, en la medida en que golpean a la población civil provocan una poderosa reacción de legitimación política a favor de las autoridades y del propio proceso de transición al nuevo régimen, que ha quedado bien patente en los diversos sufragios celebrados durante el año. El progresivo aislamiento político y social de los insurgentes, centrado en algunos sectores de la minoría sunní, aleja el peligro de una guerra civil y consolida el escenario de un terrorismo político indiscriminado que exigirá una estrategia que conjugue las ocasionales medidas de represalia militar selectiva con las de creciente y constante intervención policial, avaladas por una adecuada legislación antiterrorista y un progresivo afianzamiento de las nuevas instituciones políticas iraquíes.

En efecto, a pesar de los errores militares cometidos, los hechos demuestran que en tan sólo un año la colaboración entre las autoridades angloamericanas, el gobierno provisional del Presidente Ajil al Yawer, con Ijad Allawi como Primer Ministro, y los principales dirigentes kurdos y chiitas, como Ali al Sistani, han permitido desarrollar el proceso constituyente que han conducido a las elecciones del nuevo gobierno constitucional en diciembre de 2005.

El grado de participación en las elecciones a la Asamblea Constituyente, celebradas en enero del 2005, con un 59,9% a pesar de la ola de violencia desatada por la insurgencia para aumentar la abstención, supuso un decisivo respaldo político nacional e internacional al proceso de transición, al tiempo que abrió una brecha irreversible en los opositores al nuevo régimen entre los partidarios de la participación política en el proceso constituyente y los defensores de la violencia como estrategia para impedirlo. Con posterioridad, el resultado del referéndum para la aprobación de la nueva Constitución, celebrado el 15 de octubre, fue todavía más contundente. Con una participación del 63%, se alcanzó un apoyo con el 78,5% de los votos. Sin entrar en un análisis político y electoral, resulta necesario destacar que tan importante como el éxito en los resultados ha sido el cumplimiento de los plazos inicialmente planificados para todo el proceso de transición, porque demuestra mucho más que cualquier otro argumento que la sociedad iraquí quiere el cambio político y que la insurgencia carece de la capacidad política y militar para impedirlo.

Sin duda, los importantes avances políticos acaecidos en Irak durante 2005 no son suficientes para garantizar en el futuro un país pacificado y una sólida recuperación económica. Las nuevas autoridades constitucio-

nales deberán enfrentar el decisivo reto de garantizar el suficiente orden público para que los programas de reconstrucción económica, especialmente en la industria petrolífera, y de consolidación institucional se ejecuten con rapidez y se traduzcan en mejoras sustanciales de las condiciones de vida de la población. En caso contrario, el proceso de violencia generado por la insurgencia terminará por erosionar la nueva legitimidad política y con ella, las oportunidades de un cambio real en el país.

En la evolución política y militar de Irak han tenido una incidencia significativa los cambios coyunturales en toda la región. La retirada siria del Líbano, el cambio de gobierno en Irán y el avance en la solución del conflicto palestino-israelí, han provocado unas condiciones internacionales más difíciles para la actuación de la insurgencia y del terrorismo dirigido por Al Zarqawi. Los recientes atentados cometidos el 9 de noviembre en Amman y reivindicados por este dirigente de Al Qaeda, apuntan la posibilidad de un cambio en la estrategia de este grupo terrorista que se orientaría, en un futuro próximo, a la desestabilización de Jordania y Líbano, por considerarlos regímenes políticamente más débiles y socialmente menos legitimados que el nuevo régimen iraquí. De confirmarse esta tendencia, sería una importante prueba adicional a favor de la tesis sobre la viabilidad a medio plazo del nuevo régimen iraquí.

Finalmente, el progresivo cumplimiento del plan de transición política en Irak constituye un hecho decisivo para explicar los anuncios de la Administración Bush sobre los planes de retirada parcial de las tropas establecidas en ese país. No cabe duda que la creciente presión de la opinión pública norteamericana, unida a las iniciativas adoptadas por diversos congresistas, tanto demócratas como republicanos, para acelerar la retirada de las tropas estadounidenses del territorio iraquí, han contribuido a precipitar las decisiones adoptadas por el Pentágono. Pero estas presiones nacionales, lejos de ser la principal o única causa de esa próxima retirada, son la prueba clara del limitado pero auténtico éxito político que se está alcanzando en Irak y que también pasa por la progresiva transferencia de las competencias militares y policiales desde los mandos angloamericanos a las autoridades iraquíes.

Al igual que en Afganistán, el proceso de estabilización política y recuperación económica de Irak consumirá lo que queda de la presente década. Eso implica que las tropas internacionales, especialmente las de Estados Unidos, deberán mantener un número de efectivos acorde a la evolución interna del país, lo que significa que el Presidente Bush deberá seguir

asumiendo la erosión política de los sectores opuestos a la permanencia en Irak y el coste militar de las bajas entre las tropas que operan en el país.

A la luz de los hechos, la valoración de los resultados políticos alcanzados en Irak y Afganistán durante el 2005 es positiva. En la medida en que ambos procesos de transición no han concluido, esta es una valoración coyuntural y no es, ni podría serlo, definitiva. No obstante, esta evolución favorable de las situaciones en ambos países está provocando reacciones contradictorias en la región.

Por una parte, la autoridad de Estados Unidos ante el gobierno israelí se ha incrementado y con ella su capacidad de presión para contribuir a la ejecución del *road map*, facilitando la retirada de los asentamientos en la franja de Gaza y con ella el margen de maniobra política del líder palestino Abu Mazen. Al mismo tiempo, el peso militar angloamericano en Irak ha jugado decisivamente para facilitar la retirada militar siria del Líbano. Una acción que debe interpretarse como una prueba de las dificultades políticas internas del régimen de Bashar al Assad, incapaz de mantener la política intervencionista que estableció su padre en el Líbano como fórmula para garantizar una zona de seguridad para Siria tras la pérdida de los altos del Golán.

En cambio, el ascenso del conservador y populista Mahmud Ahmadinejad a la presidencia iraní, tras las elecciones celebradas el 17 y 24 de junio, con un apoyo del 61,6% del electorado frente al 35,9% del candidato opositor Rafsanjani, evidencia dos hechos relevantes para el futuro de Irán: la mezcla de temores y expectativas que impera entre los líderes religiosos iraníes, pero también el poderoso control político que ejercen sobre la sociedad iraní, especialmente en las áreas rurales.

En efecto, los procesos de transformación política tutelados por Estados Unidos en dos países vecinos como son Afganistán e Irak, han suscitado serios recelos entre los sectores más conservadores del clero iraní, con el ayatollah Ali Jamenei a la cabeza, sobre la influencia norteamericano-israelí en la región que les situaría ante un horizonte de aislamiento internacional de facto. Al mismo tiempo, el peso alcanzado por los grupos chiitas en Irak les hace albergar expectativas de una futura alianza entre ambos países que, obviamente, cambiaría la correlación estratégica en el área del Golfo.

Las periódicas polémicas internacionales suscitadas por las declaraciones de Ahmadinejad, aunque orientadas al consumo interno de la

sociedad iraní no dejan de traducir las ambiciones del régimen de convertirse en el catalizador de los grupos islámicos radicales y lograr así una hegemonía regional perdida hace ya dos décadas.

Finalmente, todavía no se ha investigado con rigor las consecuencias que la consolidación del nuevo régimen iraquí y la influencia creciente de Estados Unidos en la región del Golfo tendrán para las monarquías absolutistas de la zona. El acceso al trono saudí del príncipe Abdullah, regente y hermano del fallecido rey Fahd, se realizó el pasado 3 de agosto de acuerdo con las previsiones legales y políticas de ese país.

Aunque el nuevo monarca mantiene buenas relaciones con Washington, su apoyo a los movimientos islámicos radicales y sus proyectos de revitalizar la cohesión entre los estados árabes y musulmanes, incluso sus propuestas de una paz con Israel, ponen en evidencia las serias contradicciones de su política exterior y chocan parcialmente con los proyectos norteamericanos para la región. Su oposición al empleo del territorio de su país como base del cuartel general angloamericano en la reciente intervención en Irak, ha devaluado la posición estratégica adquirida durante la guerra del 91. Por otra parte, su apoyo al régimen talibán y su tolerancia con las actividades de Bin Laden con anterioridad a los atentados del 11 de septiembre de 2001, han dejado al régimen saudí en la condición de aliado poco fiable a los ojos de la Casa Blanca.

Sin duda, la progresiva recuperación de la producción petrolífera iraquí afectará a las futuras exportaciones de Arabia, Kuwait y el resto de los países del Golfo, convirtiéndose en un importante factor de competencia económica y de rivalidad política que no deberían subestimarse por el Pentágono en sus evaluaciones sobre las futuras amenazas regionales y su política de alianzas en la zona.

Considerando los cambios acaecidos en Afganistán e Irak, podemos concluir que la seguridad regional y la estabilidad de las transiciones políticas iniciadas en ambos países constituirá, después de la lucha contra el terrorismo internacional, la principal prioridad estratégica de Estados Unidos durante el año 2006.

IBEROAMÉRICA DESDE LA PERSPECTIVA DE ESTADOS UNIDOS

Durante el primer mandato del Presidente Bush, las relaciones con los países iberoamericanos quedaron relegadas a un lugar secundario en la

agenda de la política exterior de Estados Unidos, aunque el conflicto con el presidente venezolano Hugo Chávez y las iniciativas para limitar su influencia regional centraron una buena parte de las reacciones norteamericanas.

El inicio del segundo mandato presidencial muestra pocos cambios con la etapa anterior. La tensión con Venezuela se ha incrementado de forma directamente proporcional al entendimiento de este país con la Cuba castrista y las constantes denuncias internacionales del presidente Chávez contra el imperialismo norteamericano en la región. No obstante, las pretensiones del presidente venezolano por arrastrar a las potencias regionales como Brasil, Colombia, Argentina y México hacia posiciones críticas con Washington han tenido poco éxito. Hasta el presente, sólo el presidente argentino Néstor Kichner ha seguido, con cierta cautela, los derroteros populistas y *bolivarianos* del dirigente venezolano, mientras que los presidentes colombiano y mexicano se han convertido en los apoyos más sólidos de la política regional norteamericana. Entre ambas posiciones, los dirigentes de Brasil y Chile intentan jugar una función moderadora que cada vez resulta más decisiva para el equilibrio geopolítico iberoamericano.

En efecto, la creciente hostilidad entre Venezuela y Estados Unidos ya se ha trasladado a las reuniones de los principales foros regionales como la OEA, el ALCA o la Cumbre de las Américas. Hay que aceptar que mientras los precios del petróleo se mantengan elevados, el presidente Chávez gozará de un apoyo popular mayoritario en su país y, por tanto, seguirá obstaculizando los proyectos de Washington en la región.

Esta situación puede verse agravada por las precarias condiciones políticas y económicas del triángulo andino (Bolivia, Ecuador y Perú). Las dimisiones presidenciales acaecidas en La Paz y Quito y forzadas por presiones populares, preludian riesgos golpistas en el Cono Sur que deberían ser objeto de una especial atención en el Departamento de Estado cuyas iniciativas regionales, desgraciadamente, han brillado por su ausencia. La falta del liderazgo político que tradicionalmente ha desempeñado la potencia norteamericana desde la proclamación de la *doctrina Monroe*, no puede suplirse con las actuaciones esporádicas y bienintencionadas de países como Brasil y España, en la reciente Cumbre de Ciudad Guyana, celebrada el 29 de marzo para mediar en el conflicto surgido entre Colombia y Venezuela.

Por otra parte, el complicado proceso de elección del nuevo Secretario de la OEA, el chileno Insulza, puso de manifiesto que la pasividad diplomática de Estados Unidos está debilitando su posición regional. Hasta

ahora, la OEA había sido un eficaz instrumento multilateral de la política regional de Washington, pero esta situación está cambiando como se pudo comprobar, durante la Asamblea General de esta organización, por el debate suscitado sobre la prioridad que debía concedérsele a los derechos sociales y económicos, tal y como se están definiendo en la Carta Social de las Américas y su correspondiente Plan de Acción, respecto del reforzamiento de la democracia y la seguridad hemisférica que preconiza la Administración Bush.

Sin duda, el abandono de la política intervencionista seguida por las sucesivas administraciones norteamericanas, abre la posibilidad de un diálogo político y una cooperación económica más equilibrada a escala continental, siempre y cuando no surjan nuevos intervencionismos promovidos como reacción a las políticas antiamericanas de dirigentes populistas como Hugo Chávez.

Para Washington, Colombia sigue constituyendo uno de sus principales aliados en el Cono Sur y los resultados de la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla que está desarrollando el presidente Uribe, que previsiblemente resultará nuevamente electo, han confirmado a Washington en la necesidad de mantener y ampliar el plan de cooperación económica militar con este país.

Tampoco en los proyectos económicos regionales se pueden apreciar cambios significativos. Probablemente el de mayor relevancia diplomática pero no económica ha sido la firma del Tratado para la creación de un área de libre comercio entre Estados Unidos y los países del Caribe y República Dominicana (CAFTA).

Evidentemente, como todo tratado de liberalización comercial multilateral constituye un avance sobre situaciones comerciales bilaterales mucho más restrictivas. Sin embargo, la importante asimetría entre las economías de Estados Unidos y los países caribeños, unido a la estructura productiva muy similar que existe entre estos últimos, terminará provocando un desajuste en las balanzas comerciales ya que la entrada masiva de los productos norteamericanos en los mercados caribeños, no podrá ser compensada por el aumento de los productos del caribe en el mercado de Estados Unidos. Es posible que el nuevo tratado conduzca a una deslocalización parcial de empresas radicadas en Estados Unidos para aprovechar las diferencias salariales, pero esta posibilidad será, al menos inicialmente, muy limitada ya que estos países carecen de las infraestructuras adecuadas para soportar la instalación de grandes complejos industriales.

Por lo que atañe al proyecto de *Tratado del Área de Libre Comercio para las Américas* (ALCA), sigue sin experimentar avances definitivos desde hace dos años. Las reclamaciones de Brasil para que se supriman las subvenciones norteamericanas a sus productos agrícolas como compensación a la protección más estricta de los derechos de propiedad intelectual e industrial que reclama Estados Unidos, de una parte, y el contraproyecto regional presentado por Venezuela con el nombre de *Alternativa Bolivariana para las Américas* (ALBA), de otra, demuestran los obstáculos reales que deben superarse para alcanzar el objetivo de liberalizar el comercio a escala continental. No es previsible que durante el próximo año se superen estas dificultades y se alcance la firma del Tratado.

Por último, la participación de Estados Unidos en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) con contingentes militares y policiales, evidencia la voluntad política de Washington de colaborar con Naciones Unidas en un zona tan esencial para su seguridad nacional como es la cuenca del Caribe.

LOS DILEMAS DE ESTADOS UNIDOS ANTE LOS CAMBIOS ESTRATÉGICOS EN EL SUBCONTINENTE INDIO Y EL PACÍFICO

El año 2005 se ha caracterizado por una acentuación de los cambios estratégicos que se vienen desarrollando en el área del Sudeste asiático y el Pacífico, respecto de los que la Administración Bush está definiendo su política con nuevas iniciativas cuyos resultados sólo se podrán apreciar a medio plazo.

En el subcontinente Indio, la *asociación estratégica* de Estados Unidos con la India constituye una pieza clave en la proyección norteamericana en la zona, claramente potenciada con las visitas de Condoleezza Rice a dicho país y del Primer Ministro Manmohan Sing a Washington. Al mismo tiempo y tras la intervención en Afganistán, la Administración Bush abrió también una línea de colaboración con Pakistán que está convirtiendo en aliado decisivo en la lucha antiterrorista al régimen del Presidente Musharraf, considerado hasta entonces un potencial enemigo en esta área. Esta nueva alianza se ha traducido en un programa de cooperación militar y económica que ascenderá a 3.000 millones de dólares durante el período 2005-2009, que pone de relieve el creciente interés de Estados Unidos por consolidar el régimen pakistaní en su limitado proceso de

democratización y erradicación de los focos del radicalismo musulmán pero, sobre todo, como potencia garante de la seguridad regional.

La política de Washington en la zona ha favorecido decisivamente el proceso de distensión entre la India y Pakistán, cuya escalada nuclear en años precedentes había convertido el conflicto de Cachemira en uno de los focos más críticos para la seguridad continental. Las entrevistas mantenidas entre el Presidente Musharraf y el Primer Ministro indio Sing, han abierto un proceso de negociación al más alto nivel que, de mantenerse, permitirá en los próximos años estabilizar la seguridad regional.

No puede resultar sorprendente que el régimen iraní contemple el desarrollo de su programa nuclear no sólo como una garantía disuasoria frente a la potencial amenaza que suponen los arsenales nucleares de Israel o la India, sino también como instrumento para garantizar su influencia regional, en una etapa en la que la diplomacia norteamericana ha extendido la influencia de Washington a tres de los cuatro países con los que mantiene una mayor extensión fronteriza.

En relación con la zona del Pacífico, Washington mantiene tres focos prioritarios en su agenda: el programa nuclear de Corea del Norte; la evolución de la competencia entre la República Popular China y Japón y, por último, el proyecto de creación de una región económicamente integrada. Tanto la diplomacia como la estrategia norteamericanas están evolucionando desde una posición históricamente basada en la doble alianza con Japón y Corea del Sur, con una clara primacía de los elementos militares y de defensa, hacia una posición multilateral en la que junto a la dimensión de seguridad ocupan también un lugar específico los aspectos económicos y diplomáticos. Estos cambios obedecen a la necesidad de enfrentar la redefinición estratégica de las potencias regionales y atender las nuevas realidades económicas, especialmente en el caso de China.

Por lo que atañe al programa nuclear de Corea del Norte, las presiones diplomáticas y las amenazas militares norteamericanas han facilitado las conversaciones multilaterales que se han desarrollado entre julio y noviembre de 2005 y en las que han intervenido, además de Estados Unidos, la República Popular China, Japón, la Federación de Rusia y las dos Coreas.

A despecho de las declaraciones oficiales en las que Corea del Norte se compromete a limitar su programa nuclear a fines exclusivamente civiles, lo cierto es que este país ya ha experimentado nuevos misiles de

alcance medio capaces de transportar cabezas nucleares y, además, las intenciones del gobierno de Pyongyang de cumplir con los compromisos formulados en la declaración conjunta de septiembre de 2005 deben ser tomadas con cierto escepticismo. Ello obligará a la Casa Blanca a buscar un apoyo más decidido de China y Rusia para disuadir al régimen de Kim Yon Il en la continuidad de su programa nuclear y la inevitable restauración del Tratado de No Proliferación Nuclear, como garantía para la continuidad de su propio poder dictatorial.

Japón sigue siendo en la estrategia norteamericana el aliado más importante de la zona. El programa para dotar a los japoneses de un sistema de defensa contra los misiles balísticos, está directamente vinculado con las potenciales amenazas de China y en un futuro con las de Corea del Norte. Al mismo tiempo, la revisión de la alianza militar bilateral responde a unos factores bien definidos: la presión de la opinión pública japonesa por reducir la presencia militar norteamericana y la propia planificación del Pentágono para reducir sus efectivos totales, en concordancia con la nueva concepción estratégica basada en la disponibilidad de unidades altamente cualificadas y profesionalizadas capaces de proyectar la fuerza armada a escala mundial. La reunión conjunta 2+2 celebrada en Washington durante el mes de octubre entre los ministros japoneses de Exteriores y Defensa con sus homólogos norteamericanos, se ha orientado a definir el marco de esta nueva alianza estratégica americano-japonesa, en la que Tokio percibe la garantía última de su seguridad nacional frente al creciente poderío militar y económico de China.

Más compleja resulta la relación entre Estados Unidos y China. Desde los sucesos de Tiananmen, las autoridades norteamericanas establecieron una política de presión sobre el gobierno de Beijing, con objeto de forzarles a democratizar el régimen político y garantizar la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin abandonar por ello las relaciones diplomáticas y comerciales. Entre las medidas de presión se incluyó un embargo de armas que también adoptaron los países de la UE.

Tres lustros más tarde, China está inmersa en un profundo proceso de crecimiento económico, de reorganización social, de modernización administrativa y de profesionalización militar del Estado, sin cambiar su régimen de partido único. Durante este período, ha accedido al poder del Estado una nueva generación de dirigentes políticos caracterizada por su alto grado de cualificación profesional y su probado pragmatismo. En definitiva, las autoridades chinas están siguiendo un modelo de desarrollo

adaptado a las condiciones específicas de un país con más de 1.200 millones de personas, en el que la centralización política y administrativa se considera imprescindible para garantizar el crecimiento económico y la redistribución de riqueza, que a su vez constituye la principal fuente de legitimación del Partido Comunista.

El *modelo chino* de desarrollo y modernización incluye, como una de sus premisas centrales, el mantenimiento de una política exterior supeditada a garantizar las exigencias de ese modelo, como la plena inserción comercial y financiera de la economía china; el abastecimiento energético y la ampliación de los mercados para los productos y servicios chinos o la estabilidad política regional y su capacidad disuasoria, tanto convencional como nuclear, frente a las potenciales amenazas de países como la Estados Unidos, Japón, la India o la Federación de Rusia. Desde esta perspectiva, es perfectamente coherente que las autoridades chinas sólo aspiren a ejercer una hegemonía regional en el área del Pacífico excluyendo, a corto plazo, cualquier veleidad hegemónica mundial. Esta posición que, sin duda, cambiará a medio y largo plazo ha obligado a las sucesivas administraciones norteamericanas a reformular su política bilateral con Beijing.

En la actualidad, Washington asume que la participación de China resulta necesaria en la resolución del conflicto con Corea del Norte y que el proceso de distensión entre Beijing y Nueva Delhi para resolver sus diferencias fronterizas, está contribuyendo decisivamente a mejorar la seguridad continental. Al mismo tiempo, la cuestión de Taiwán sigue siendo una fuente de conflictividad entre chinos y norteamericanos, en la medida en que las autoridades chinas no han renunciado a utilizar todos los medios de presión, incluidas las demostraciones de fuerza, para mantener jurídica y políticamente viva la reivindicación de su soberanía sobre la isla. Estados Unidos, a diferencia de otras épocas, admite implícitamente esta reivindicación pero sigue oponiéndose activamente a cualquier amenaza militar sobre las autoridades y la población taiwanesas por lo que entrañaría de escalada hacia un conflicto bélico que rompería el equilibrio y la seguridad en toda el área del Pacífico, además de constituir un peligroso precedente de la utilidad de la fuerza para futuras expansiones chinas.

La decisión europea de levantar el embargo de armas a China deja en una posición precaria a las autoridades de Washington, ya que uno de los principales instrumentos de presión que ha utilizado hacia este país puede quedar desvirtuado en la medida en las empresas norteamericanas del

sector de la defensa, fuertemente integradas con las europeas, recurrirán a estas últimas para eludir las restricciones impuestas por la Administración Bush a la venta de armamento.

Desde el punto de vista económico, el crecimiento de China con tasas en el PIB del 10 % durante la última década y triplicando sus exportaciones e importaciones en los últimos cinco años, están convirtiendo este país en un mercado sin parangón para los productos norteamericanos y también en un competidor decisivo para el futuro de las economías emergentes del área (Corea del Sur, Indonesia, Malaysia, Taiwán, etc.). De este modo, si a corto plazo las relaciones comerciales y financieras entre Estados Unidos y China han alcanzado una importancia estratégica para el crecimiento de sus respectivas economías, a medio y largo plazo la expansión económica y comercial de este país amenaza las oportunidades de crecimiento económico y estabilidad política de muchos otros países de la zona.

Esta dilema afecta directamente el proyecto de integración económica que Estados Unidos impulsa para toda el área a través de la APEC (Cooperación Económica Asia Pacífico), no sólo porque dificulta el crecimiento de las economías emergentes sino porque China además se está convirtiendo en un cliente energético preferente de algunos países iberoamericanos (Venezuela, Bolivia, Ecuador, etc.) y al amparo de sus inversiones en América Latina está extendiendo su influencia económica en esta zona, aprovechando la pasividad de la diplomacia norteamericana.

En resumen, Estados Unidos va tener que enfrentar el dilema estratégico en el área del Sudeste asiático y el Pacífico y que en lo esencial se resume en decidir sobre la continuidad de la diplomacia, la política militar y el esquema de relaciones económicas imperante en las últimas décadas o definir una nueva política regional que integre todas estas dimensiones para enfrentar la nueva redistribución estratégica y económica de la región, sabiendo que el precio que deberá pagar es una reducción de su hegemonía y una potenciación del multilateralismo.

LA POLÍTICA ANTITERRORISTA DE ESTADOS UNIDOS

Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, la Administración Bush ha situado en el centro de las prioridades nacionales e internacionales la lucha contra el terrorismo, en todas sus formas y a escala mundial. Aunque inicialmente la estrategia antiterrorista se formuló en términos

de respuesta militar, la experiencia adquirida durante estos años y los atentados del 11-M en Madrid, reforzaron la creciente convicción de las autoridades norteamericanas de que también había que desarrollar un amplio espectro de medidas legales, policiales, financieras y judiciales no sólo en el ámbito interno de los Estados Unidos sino a escala mundial.

Esta convicción se vio finalmente respaldada por el *Informe elaborado por la Comisión Nacional sobre los ataques terroristas en Estados Unidos* (22 de julio de 2004) que dio paso a una serie de reformas institucionales y una profunda revisión de la estrategia antiterrorista de este país. El 17 de diciembre de 2004, el Presidente Bush firmó el *Acta para la prevención del terrorismo y la reforma de la inteligencia*, por la que se creaba el cargo de Director Nacional de Inteligencia, cuyo nombramiento recaería en John Negroponte, junto con el Centro Nacional Antiterrorista. El primero es un órgano directamente vinculado al Presidente y cuya función primordial es coordinar todas las actividades de inteligencia, tanto internas como internacionales, asesorando a la presidencia del país sobre las medidas antiterroristas que deben adoptarse para alcanzar una estrategia de acción coherente. En cambio el Centro tiene la responsabilidad de elaborar los informes diarios sobre la evolución del terrorismo cuyo destinatario es el propio Presidente.

En el contexto internacional, Estados Unidos respalda la iniciativa adoptada en el seno de Naciones Unidas por la Resolución 1373 (2001) de crear el Comité contra el Terrorismo, establecido como un órgano vinculado al Consejo de Seguridad e integrado por los 15 países miembros de este órgano, al tiempo que sigue intentando alcanzar un convenio internacional que incluya una definición universal de terrorismo. En último extremo Washington aspira a lograr que Naciones Unidas se convierta en el principal instrumento para el desarrollo de medidas jurídicas mundiales contra el terrorismo y un eficaz instrumento de presión y, llegado el caso, de uso de la fuerza contra los estados que amparan y protegen a las organizaciones terroristas, en particular a Al Qaeda.

Desde el punto de vista de las relaciones bilaterales, la cooperación en el ámbito policial, judicial y de inteligencia con los países miembros de la UE y algunos otros estados claves como la Federación de Rusia, Israel, Afganistán, China o Pakistán, está dando resultados en la detención de dirigentes claves de Al Qaeda y otras organizaciones terroristas islámicas. La política de sanciones o ayudas económicas y de investigación de los movimientos financieros de las redes de apoyo al terrorismo internacional, están

contribuyendo a dismantelar la cobertura que algunos países concedían a las finanzas terroristas, como fue el caso de Libia, Arabia Saudí o Pakistán.

En la actualidad, el Programa de Ayuda Antiterrorista desarrollado por el departamento de Estado desde 1983, la política de visados y el riguroso control en frontera que están aplicando las autoridades norteamericanas, junto con la actividad de la Oficina para la Seguridad Interior, constituyen partes esenciales de la política antiterrorista de los Estados Unidos que está operando como un decisivo factor de impulso en la conformación de un frente internacional contra el terrorismo islamista.

No obstante, al amparo de la renovación del *Acta Patriótica de los Estados Unidos*, aprobada en el 2001, se suscitó un importante debate nacional y se movilizaron algunas iniciativas legales para clarificar los límites jurídicos, políticos y morales que debían establecerse a las medidas antiterroristas adoptadas por el poder ejecutivo. La cuestión de la compatibilidad entre las condiciones reales en las que se encuentran los *prisioneros* recluidos en Guantánamo y las exigencias del ordenamiento constitucional norteamericano, ha sido objeto de sentencias judiciales que están obligando a la Administración Bush a modificar la política de hechos consumados que había venido aplicando hasta ahora. Poco a poco se va abriendo camino en la sociedad estadounidense, la necesidad de encontrar el equilibrio entre el respeto a los derechos humanos y las libertades civiles, de una parte y la aplicación eficaz de medidas disuasorias y represivas contra el terrorismo, de otra. Un equilibrio que se rompió tras el 11-S por las reacciones políticas, legales y policiales que desencadenaron los atentados terroristas.

LA POLÍTICA DE ARMAMENTO Y LAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA

Una de las principales preocupaciones de la política antiterrorista de Washington es el riesgo de que los grupos terroristas accedan al uso de armas de destrucción masiva, ya que ello provocaría tres efectos inevitables: un desproporcionado aumento en el número de víctimas y la capacidad destructiva ocasionados por los atentados terroristas respecto de los conocidos hasta ahora; una capacidad de chantaje político de los grupos terroristas sobre los gobiernos difícil de eludir o de enfrentar y una devaluación de la confianza de los ciudadanos en las políticas antiterroristas que mermarían ostensiblemente su eficacia.

Desde esta perspectiva, las iniciativas norteamericanas para potenciar la cooperación internacional destinada a incrementar el control de los gobiernos no sólo sobre los propios arsenales sino también sobre los productos químicos, los residuos radiactivos y las sustancias biológicas susceptibles de ser empleados en la producción de armas de destrucción masiva, está siendo eficaz en la medida en que la mayoría de los gobiernos comparten el temor de las autoridades norteamericanas a esta escalada en la capacidad destructiva de las organizaciones terroristas.

La otra prioridad estratégica norteamericana en este terreno se orienta a evitar la proliferación de armas de destrucción masiva, especialmente nucleares, entre los propios estados. La vigencia del TNP constituye uno de los instrumentos centrales de esta estrategia, pero junto a ella la función de control de la Agencia Internacional de la Energía Atómica y las medidas de carácter diplomático y llegado el caso de naturaleza coercitiva, resultan necesarias a los ojos de la Administración norteamericana para lograr que países como Irán o Corea del Norte no desarrollen las aplicaciones militares de sus programas nucleares y que otros países, como Siria o Libia, no se planteen poner en ejecución nuevos programas de nuclearización civil.

A diferencia del caso del terrorismo, la estrategia norteamericana de no proliferación de armas de destrucción masiva no posee el mismo grado de apoyo por parte de la comunidad internacional. Países como Rusia o China consideran aceptable exportar su tecnología nuclear a terceros países, siempre que se desarrolle con fines civiles. Estas discrepancias sobre el alcance de las medidas de no proliferación de las armas de destrucción masiva forman parte de las rivalidades que mantienen las principales potencias por las hegemonías política, militar y económica sobre determinadas regiones o países.

En un etapa en la que la fusión de las grandes empresas multinacionales en el sector de la defensa está borrando la brecha transatlántica y los procesos de innovación y desarrollo tecnológico hacen cada vez más inútil la distinción entre la industria militar y civil, la competencia por dominar parcelas crecientes del mercado mundial sitúa la rivalidad en el centro mismo de la investigación y el desarrollo tecnológico, de una parte y la política exterior de los países, de otra.

Los contratos de compra-venta de armamento se convierten así en opciones tecnológicas y decisiones políticas que condicionan la seguridad y la defensa de los países durante décadas. No es extraño que

Estados Unidos, como primer proveedor mundial de armamento convencional, incorpore desde hace décadas como parte de su política exterior y de su proyección estratégica mundial el suministro de armamento a terceros países. Con los datos del Informe del Congreso de Estados Unidos sobre el comercio de armas convencionales entre 1996 y 2003, publicado en agosto de 2004, se aprecia claramente hasta qué punto la política exterior de Estados Unidos en Oriente Próximo se ha traducido en un incremento del porcentaje del mercado de armamento en esta región que pasó del 47,9% para el período 1996-1999 al 75,6% durante el período 2000-2003. En estos mismos períodos Rusia se convirtió en el principal proveedor del mercado asiático pasando del 35,4% al 48,8%.

No cabe duda de que el desarrollo de la Agencia Europea de Armamento junto con proyectos como el del Avión Europeo de Transporte Estratégico, pueden modificar en el futuro la actual distribución entre los proveedores del mercado internacional, un mercado que, por otra parte, ha reducido sustancialmente su volumen obligando a incrementar la competencia. Un contexto poco propicio para evitar las exportaciones rusas o chinas de tecnología nuclear de doble uso.

EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES HISPANO-NORTEAMERICANAS

Definidas las grandes líneas de la estrategia mundial de Estados Unidos durante el 2005, podemos adentrarnos en la consideración de las relaciones mantenidas con España en ese mismo período. Lo primero que habría que afirmar es que desde la perspectiva norteamericana, España ocupa un papel significativo pero limitado en la proyección de Estados Unidos sobre Europa, el Mediterráneo y el Norte de África.

Superado el esquema de bipolaridad, la posición logística atribuida a nuestro país desde los Pactos de 1953 sigue estando vigente, como se ha evidenciado en la reciente guerra del Golfo, pero posee un alcance estratégico menor. Ello unido a nuestra plena inserción en la estructura de seguridad y defensa de la Unión Europea, concede a nuestro país un margen de autonomía política y militar mayor del que poseíamos hace unas décadas, a cambio de asumir que nuestros compromisos de seguridad, como parte de la ONU, de la OTAN y la UE, han abandonado el estrecho marco regional para proyectarse a escala mundial.

En esa proyección mundial, las relaciones estratégicas de España se encuentran delimitadas por cuatro grandes ejes: nuestra pertenencia acti-

va al sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas; la participación en la UE y su política de seguridad y defensa; la dimensión atlantista, definida multilateralmente por la pertenencia a la OTAN, y, finalmente, las relaciones bilaterales con Estados Unidos tal y como se encuentran reguladas por el Convenio de Cooperación para la Defensa de 1998, la Declaración Conjunta de 2001 y el Protocolo de enmienda del 2002.

En todos ellos la inclusión de la lucha antiterrorista como uno de los elementos centrales de la seguridad internacional ha supuesto la disolución de la tradicional distinción entre las competencias de Interior y Defensa, obligando a una vertebración de sus respectivas iniciativas hacia el exterior, incluido en Estados Unidos.

Situados en este marco general en el que la solidez de las relaciones hispano-norteamericanas es poco discutible, no cabe duda de que las discrepancias diplomáticas y políticas surgidas durante el 2004, tuvieron su continuidad durante el año siguiente en el que, como ya hemos señalado, no hubo cambios en la Casa Blanca. Los esfuerzos desplegados por ambas partes para distender esas relaciones fueron claros pero insuficientes. La visita a Washington del Ministro de Defensa para entrevistarse con Donald Rumsfeld, en mayo de 2005, el nombramiento del nuevo Embajador, Eduardo Aguirre o el apoyo y la ayuda concedidos por nuestro país con motivo del huracán Katrina, no han logrado aproximar las posiciones entre los Presidentes Bush y Zapatero y tampoco han sido suficientes para facilitar el diálogo entre la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, y el Ministro Miguel Ángel Moratinos, en ninguna de las dos giras que ésta última ha realizado por Europa durante el año.

Por otra parte, las grandes empresas españolas con un peso significativo en la producción de armamento, hace ya años que están integradas en complejos empresariales europeos o norteamericanos. La presencia en la industria española de General Dynamics, Lockheed Martín, Raytheon o EADS, demuestran que cualquier iniciativa gubernamental de potenciación tecnológica, industrial o comercial de tales empresas deberá siempre ponderar sus implicaciones políticas exteriores, especialmente respecto de nuestros socios europeos y de Estados Unidos.

La reciente decisión del Gobierno español de no incorporarse al Mercado Común de Armamento, constituye un ejemplo de la estrecha interdependencia que existe entre las decisiones políticas, económicas y tecnológicas cuando se abordan las cuestiones de seguridad y defensa de nuestro país.

La larga tradición norteamericana en este terreno explica sobradamente la reacción diplomática de Washington a la decisión española de venta de armamento al gobierno venezolano.

No obstante, ambas partes deberían considerar seriamente que los superfluos debates mediáticos en torno a cuestiones de seguridad y defensa, como la venta de armamento o el uso de los aeropuertos españoles por aviones de la CIA, aunque no alteran la base esencial de nuestras relaciones con Estados Unidos, alimentan el antiamericanismo enraizado en la conciencia colectiva de una mayoría de la sociedad española, dejando tal vez réditos electoralistas pero dificultando innecesariamente la cooperación hispano-norteamericana y, a largo plazo, erosionando los esfuerzos diplomáticos entre Madrid y Washington por normalizar tales relaciones.

Esta situación de estrecha colaboración en el ámbito de la seguridad y defensa, de creciente cooperación económica y tecnológica pero de distanciamiento diplomático y político, continuará durante el próximo año. Desde el punto de vista español, el alcance y los límites de nuestra soberanía en materia estratégica se verán clarificados por la Ley Orgánica 5/2005 de «la Defensa Nacional», de 17 de noviembre de 2005. Una reforma que, lamentablemente, todavía no se ha producido en el servicio exterior, hipotecando nuestra capacidad de relaciones a escala mundial y, por supuesto, con Estados Unidos.

Por parte de Estados Unidos, su valoración estratégica y política no ha cambiado y, previsiblemente, no cambiará a corto plazo. La desconfianza diplomática hacia el gobierno español se mantendrá dentro de los límites de las relaciones bilaterales coyunturales, sin extenderse al ámbito multilateral y sin afectar decisivamente el marco general de cooperación. Sólo un cambio esencial del vínculo transatlántico, derivado de una ratificación final del Proyecto de Constitución Europea, o un enfrentamiento grave entre Madrid y Washington podría alterar este escenario. Posibilidades ambas que resultan poco probables en el horizonte inmediato.