
INTRODUCCIÓN

EDUARDO SERRA REXACH

Un año más, me cabe el honor de coordinar este trabajo conjunto sobre el Panorama Estratégico que fruto de la colaboración entre el Instituto Español de Estudios Estratégicos (I.E.E.E.) del Ministerio de Defensa y el Real Instituto Elcano (R.I.E.), realizan algunos de los mejores especialistas en sus respectivas materias y que pretende dar una visión española y por ende europea y occidental, de lo más importante que en 2008 ha ocurrido en el mundo desde el punto de vista de la seguridad estratégica.

El año 2008 ha estado dominado de principio a fin por una crisis económica que ha ido oscureciendo progresivamente todos los demás asuntos que podían afectar a cualquier panorama estratégico. Lo que ya desde el principio se vio como una crisis importante fue tornándose día a día más grave empezando a dudarse si se trataba de una recesión o incluso de una depresión. Nacida poco antes en Estados Unidos fue extendiéndose rápidamente a todas las economías del globo. En su comparecencia ante el Comité de Inteligencia del Senado el día 12 de febrero 2009, el Director de los servicios de Inteligencia Nacional de Estados Unidos, Almirante Dennis C. Blair, afirmó que la principal amenaza para la seguridad de su país no era Al Qaeda sino la crisis económica. En efecto el panorama mundial de seguridad ha estado dominado durante 2008 por una crisis que pone en riesgo la seguridad de todos los países del globo; aunque no a todos en la misma medida.

I

Por ello nuestro «Panorama» comienza este año con un trabajo del profesor Iranzo sobre la crisis financiera y su impacto sobre Estados Unidos, que hace también una referencia explícita al caso español.

Lo primero que cabe decir al respecto es que ésta es una crisis «endógena», es decir originada por factores internos, propios del sistema y no, como ha acontecido otras veces, causada por factores externos como ha sucedido más de una vez con las elevaciones del precio del crudo. Políticas monetarias expansivas, defectos en la regulación y sobre todo en la supervisión, así como el comportamiento poco transparente, irresponsable y en ocasiones delictivo de algunos agentes financieros, llevaron al estallido de la burbuja inmobiliaria de Estados Unidos (hipotecas «*subprime*») que se extendió como un reguero de pólvora por todo el circuito financiero mundial originando una gigantesca crisis de liquidez como consecuencia de la súbita, simultánea y recíproca falta de confianza de los diferentes agentes financieros.

Las masivas inyecciones de liquidez por parte de los Bancos Centrales así como el otorgamiento de garantías estatales no han conseguido, por el momento, devolver la confianza a los mercados. Pero como quiera que esas inyecciones de liquidez se financian a través de Deuda Pública, han contribuido a un súbito incremento de los desequilibrios presupuestarios por una parte, y por otra han agravado las restricciones financieras de los agentes privados; con todo consideramos que de no haberse producido se podría haber llegado al colapso del sistema.

En el momento de escribir estas líneas no se sabe cuál será el camino de salida de la crisis, pero sí parece claro que se irá a la adopción de medidas de mayor transparencia y también de mayor intervención de los estados, dudándose incluso de que no se llegue a una nacionalización, que se proclama provisional, de gran parte de la banca occidental; al respecto el profesor Iranzo dice que un desmesurado intervencionismo estatal, tal vez dé una (imprescindible) seguridad a corto plazo pero «las reformas solo tendrán éxito si están fundamentadas sobre un firme compromiso con los principios de libre mercado, incluyendo el imperio de la ley, el respeto de la propiedad privada, el comercio y las inversiones libres», tal y como reconocieron los representantes de los países industrializados y las economías emergentes a finales de 2008.

Como decimos, el origen de la crisis se produjo en Estados Unidos en el verano de 2007 cuando explotó el mercado inmobiliario como consecuencia de las hipotecas de alto riesgo denominadas «*subprime*»; por ello, el trabajo del Profesor Iranzo se centra en la situación económica y política de los Estados Unidos y su gran novedad de la llegada de la nueva administración del Presidente Obama.

Los Estados Unidos tienen la principal economía del mundo (21,3 del PIB mundial) que ha gozado de una larga fase de ciclo expansivo y que tiene el mayor nivel de productividad mundial, como reconoció el *World Economic Forum*; la aplicación de las nuevas tecnologías, la flexibilidad de todo un sistema productivo y la vigencia de unas efectivas políticas anti-monopolio, son los factores que hacen de ella sin duda la primera economía del planeta. Sin embargo, esa fortaleza empezó a desvanecerse en el tercer trimestre del 2008 abocándola en poco tiempo a una situación de recesión; pieza clave de ello ha sido la retracción del consumo privado y la caída de la inversión en capital fijo. Por otro lado, el gran déficit presupuestario y la insuficiente tasa de ahorro, han conducido a la economía americana a una fuerte dependencia del capital extranjero, lo que ha extendido, por todo el mundo y con gran rapidez, la crisis económica.

En esta situación, toma posesión el Presidente Obama, ganador de las elecciones presidenciales por una considerable mayoría y recibido con un júbilo mundial sin precedentes y cuyo primer reto va a ser el reactivar la economía en el plazo de tiempo más breve posible y originando los menores daños sociales. De ahí que la gran duda sea si se inclinará por medidas que podrían denominarse «sociales» encaminadas a paliar los daños de la crisis y presididas por un ánimo proteccionista, intervencionista y en definitiva nacionalista, o si por el contrario adoptará medidas tajantes e impopulares que propicien una salida más rápida de la crisis. Desde este punto de vista, cuatro campos se nos antojan como decisivos para conocer las intenciones de la nueva administración: el mercado de trabajo con el anunciado incentivo tributario para las empresas que creen nuevos puestos de trabajo, la reducción de la dependencia energética con inversiones mil millonarias en energías alternativas renovables (aunque también es posible que se contemple la nuclear); en tercer lugar la inversión pública básicamente en infraestructuras de transporte y educación así como la universalización del sistema sanitario, y por último la política fiscal y su incidencia sobre las rentas más altas que compensaría los recortes impositivos de las rentas bajas y medias tendentes a estimular el consumo privado.

Con todo, será la política de Defensa la que primero refleje las ideas de la nueva administración por la extraordinaria repercusión que los gastos militares tienen en el déficit presupuestario. A este respecto parece claro que se irá a un progresivo abandono de la presencia militar en Irak permitido por los últimos logros allí conseguidos; por el contrario, en Afganistán y su vecino Pakistán será a buen seguro necesario hacer nuevos esfuer-

zos; la situación lo requiere y Obama considera que este último país es una pieza clave para la seguridad nacional norteamericana; por ello que no solo se mantendrá sino que se potenciará la misión internacional en Afganistán. La pugna entre este objetivo y el de disminuir el déficit presupuestario se resolverá a buen seguro y al menos parcialmente, exigiendo mayor esfuerzo militar y económico a los aliados de la OTAN.

El autor hace explícita referencia a la repercusión de la crisis internacional en España, quien a su vez tiene la suya propia originada por el estallido de la burbuja inmobiliaria que coincide con un agotamiento del modelo de crecimiento, propiciado por una gran pérdida de competitividad. En esta situación, el impacto de la crisis financiera mundial, ha tenido un doble efecto, acelerador e intensificador, lo que ha producido un vertiginoso declive en la economía española en el año 2008, con una caída vertical en casi todos los indicadores y que alcanza cifras dramáticas en lo que a desempleo se refiere, destruyéndose a un ritmo de 200.000 puestos mensuales. Como no podría ser de otro modo, ello ha repercutido en las cuentas del Estado, en las que de la noche a la mañana hemos pasado de un superávit del 2,2 en 2007 a un déficit público que no bajará del 4% en el 2009; en este año 2009 un desempleo superior al 15% y un déficit exterior del 8% del PIB complementan un panorama que exigirá abordar las reformas estructurales que se han pospuesto en los últimos años: fortalecer el tejido productivo, dotar a las economías de flexibilidad y capacidad de ajuste y aumentar la productividad de todos los factores serán los grandes retos a afrontar con objeto de profundizar las reformas estructurales imprescindibles (sistema tributario, mercado de trabajo, seguridad social, unidad de mercado, etc.) para mejorar la competitividad de nuestras empresas e incrementar nuestras exportaciones; termina su aportación el Profesor Iranzo pues, haciendo propuestas para salir de la crisis las cuales exigirán –añado yo– un gran pacto político y social, indispensable para poder adoptar medidas quirúrgicas impopulares que son las únicas que nos permitirán dicha salida.

II

Charles Powell, Subdirector de Investigación y Análisis del Real Instituto Elcano, se ha encargado este año del capítulo referente a Europa y lo ha hecho con su maestría habitual desde sus conocidas posiciones pragmáticas y poco dadas a entusiasmos e ilusiones. Así con ironía nos explica el enésimo tropiezo en la arquitectura institucional europea acaecido en junio

2008 con el rechazo al Tratado de Lisboa en el referéndum celebrado en Irlanda, originando una nueva crisis constitucional que otra vez hace mella en la credibilidad de la Unión Europea y en su capacidad para enfrentarse a los grandes retos a los que debe hacer frente como el cambio climático, el abastecimiento energético o la inmigración irregular. Además de este episodio negativo, Powell desgrana en su trabajo las crisis vividas en el 2008 que pusieron a prueba la capacidad de la Unión Europea para comportarse como un actor global relevante, que era precisamente uno de los objetivos que había inspirado el proceso de reforma constitucional.

Al analizar las causas del rechazo irlandés, hay que destacar la ambigüedad que una vez más presidió las iniciativas europeas; por otro lado, el electorado irlandés reconoció la falta de información así como la incomprensión de las cuestiones planteadas. A la vista de este fracaso, los dirigentes europeos iniciaron las negociaciones con el gobierno irlandés para tranquilizar a su opinión pública en cuestiones que parecían estar en el fondo del rechazo (fiscalidad, política de neutralidad, exigencia de un comisario de cada país miembro y otras) a fin de convocar un segundo referéndum, que debe celebrarse este año 2009.

Por lo que respecta a las crisis vividas por la Unión Europea en su territorio o en suelo vecino, la primera ha sido la de Kosovo (provincia de Serbia bajo administración internacional desde 1999) y su declaración unilateral de independencia. Powell la titula «la crisis de Kosovo o la política del mal menor» y es hasta el momento, la última manifestación de inestabilidad de los Balcanes y un ejemplo más, desdichadamente, de las dificultades de la Unión Europea no ya por ser un actor internacional de primera fila, sino simplemente para hablar con una sola voz. La Constitución Yugoslava de 1974 reconocía un cierto grado de autonomía política al territorio de Kosovo (el 90% de cuya población era de etnia albanesa y sólo un 7% de etnia serbia). En 1988 Milosevic puso fin a esta situación e inició una brutal campaña de limpieza étnica que originó la expulsión de casi la mitad de la población albanó-kosovar. La reacción de la OTAN contra Belgrado causó a su vez el abandono del territorio por parte de dos terceras partes de los serbo-kosovares, quedando el territorio bajo administración de Naciones Unidas (UNMIK), solución que no satisfizo a nadie y que dio lugar a una explosión de violencia en 2004, por lo que se buscaba una solución permanente para Kosovo nombrándose a Martti Ahtisaari enviado especial de Naciones Unidas quien redactó un informe que concluía que la única salida realista era la independencia del territorio kosovar apoyada por una misión militar de la OTAN. El Consejo de Seguridad

no aprobó este proyecto por lo que se propuso una negociación bilateral entre Belgrado y Pristina bajo el amparo de una troica (Washington, Moscú, Bruselas) que concluyó en diciembre 2007 sin haber alcanzado un acuerdo. Al mismo tiempo el Consejo Europeo entendió que la Unión Europea debería involucrarse al máximo, creando una misión europea (EULEX-KOSOVO) dotándola de los medios y presupuestos adecuados. Así las cosas el 17 de febrero de 2008, la Asamblea de Kosovo declaró unilateralmente su independencia, declaración que fue inmediatamente rechazada por Serbia y Rusia frente a la opinión favorable de las potencias occidentales en la reunión del Consejo de Seguridad de 18 de febrero. El mismo día el Consejo de la Unión Europea, incapaz de llegar a un acuerdo, dejó que los estados miembros decidieran individualmente si reconocían o no al nuevo estado kosovar, declarándolo como caso «sui generis» que no sentaba precedente.

Se producía así una situación extraordinariamente polémica como es una declaración unilateral de independencia no aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por lo que en principio aparecía como una violación del derecho internacional. Por otro lado, el Consejo de Seguridad en su reunión de noviembre 2008 acordó que el despliegue de la misión EULEX se hiciera bajo el paraguas de la ONU, con lo que la extinción del protectorado y de la misión UNMIK requerirá el visto bueno de Serbia. Además se ha solicitado a petición serbia una opinión consultiva sobre la legalidad de la declaración de independencia a la Corte Internacional de Justicia, lo cual deja todavía más en el aire cuál será la situación final del territorio.

La segunda crisis vivida por Europa en el 2008 fue la protagonizada por Georgia que Powell titula «la guerra de los cinco días». El 7 de agosto el Presidente Mikheil Saakashvili ordenó la ocupación militar de Osetia del Sur (quien junto con Abjasia había gozado desde 1991 de una independencia de hecho bajo la protección rusa), provocando a su vez una invasión rusa.

Otra vez aquí el asunto se pelotea entre los organismos internacionales recayendo sobre Nicolas Sarkozy como presidente de la Unión Europea la última responsabilidad. El presidente francés consiguió un inmediato alto el fuego y una retirada de ambos ejércitos hasta que se creara un mecanismo internacional que permitiese su relevo; asimismo se acordó celebrar negociaciones sobre ambos territorios. También aquí aparecieron serias diferencias entre los estados miembros de la Unión

Europea, distinguiéndose los «duros» partidarios de una respuesta energética a Moscú, y los «blandos» más contemporizadores; con el objeto de evitar que dichas diferencias trascendiesen, Sarkozy convocó un consejo extraordinario que acordó condenar tanto la invasión rusa como su reconocimiento de independencia de Osetia del Sur y Abjasia, anunciando la suspensión de negociaciones con Rusia para renovar el acuerdo de colaboración al tiempo que prometía una estrecha relación con Tbilisi. Por último se decidió organizar una conferencia internacional al tiempo que una importante ayuda económica para la reconstrucción de Georgia.

La aparente paradoja entre estos dos conflictos (Rusia rechaza enérgicamente, por ser contraria a Derecho, la independencia unilateral de Kosovo y se apresura a reconocer la independencia de Osetia del Sur y Abjasia, tan contraria a Derecho, al menos, como la anterior) se explica porque el segundo conflicto no es sino una respuesta al primero, dejando ambos traslucir si no un nuevo imperialismo ruso postsoviético sí al menos un giro radical impulsado por Putin (y quizás los nuevos precios del petróleo y del gas) en la política rusa posterior al fin de la Guerra Fría.

El tercer conflicto de 2008 para la Unión Europea fue el protagonizado por Ucrania, Powell lo subtitula «¿vecino privilegiado o candidato a la agresión?» y también hace referencia directa a las relaciones entre la Unión Europea y Rusia; debido precisamente a la importancia que Ucrania siempre ha tenido para Rusia, fue objeto desde muy pronto de un interés muy especial para la Unión Europea; en 1994 Kiev y Bruselas firmaron un pacto de partenariado y cooperación y más tarde Ucrania se incorporó a la política de vecindad de la Unión Europea. Por ello, la invasión de Georgia por tropas rusas movió a los estados miembros a elevar la categoría de sus relaciones con Kiev, ofreciéndosele (septiembre 2008) un futuro acuerdo de asociación. Con este motivo volvieron a salir a la luz las discrepancias en el seno de la Unión Europea; otra vez «duros» (partidarios de una perspectiva de adhesión más clara y explícita) y «blandos» (deseosos de evitar problemas con Moscú). Así las cosas, en enero 2009 Gazprom interrumpe el suministro de gas a Ucrania, provocando grandes problemas a algunos estados europeos; la Unión Europea reaccionó con prontitud y eficacia logrando que se restableciera el suministro con relativa rapidez, pero dejando en el aire la cuestión básica de sus relaciones con Rusia.

Como hemos visto en los tres conflictos Rusia se ha erigido como contrapunto de la Unión Europea dejando claro, como dice Powell, que «lo

más importante que debería aprender la Unión Europea es que de poco sirve mantenerse al margen de los problemas con la vana esperanza de que el tiempo los solucione» y así, mientras en la inmediata posguerra de la Guerra Fría, Rusia no planteó grandes dificultades a la política exterior de la Unión Europea, la llegada al poder de Putin ha hecho más necesario que antes aclarar la posición de ésta, pues Rusia parece constituirse en un polo alternativo al que encarna Bruselas. Lo curioso de la situación es que la relación entre ambas es claramente asimétrica teniendo la Unión una clara superioridad demográfica, militar y económica (especialmente en el ámbito comercial y habiendo disminuido en los últimos años la dependencia energética de Rusia). Lo único que equilibra la balanza en esta situación asimétrica es la clara voluntad de poder de Rusia, mientras que, la Unión Europea tiene dificultades incluso para expresarse con una sola voz; ello da pie a Powell para recoger una clasificación de los distintos estados de la Unión Europea en función de sus relaciones con Rusia, estableciéndose cinco categorías desde los caballos de Troya (Chipre y Grecia) a los *new cold warriors* (Polonia y Lituania).

En conclusión, los conflictos a los que se ha visto enfrentada Europa en el 2008, íntimamente relacionados entre sí, tienen como denominador común la presencia a veces poco visible pero siempre palpable de Rusia; estos conflictos han puesto de manifiesto la complejidad del sistema internacional que día a día va mostrando más claramente su inadecuación a las realidades del siglo XXI y también las dificultades de la Unión Europea para hablar con una sola voz; por el contrario, las diferencias históricas y los distintos intereses estratégicos de los estados miembros, se manifiestan con meridiana claridad con motivo de cualquier conflicto por pequeño que éste sea.

III

Siendo esto así, lo lógico era analizar a continuación dentro de nuestro panorama la situación en Rusia, los acontecimientos más significativos y las tendencias que dejan traslucir. Eso es lo que hace en su aportación al Panorama de este año el Almirante Del Pozo que con el sugestivo título del «Nuevo Imperio Ruso» nos introduce en las power politics que explican las relaciones del Moscú de Putin con los antiguos aliados y los miembros escindidos de la antigua U.R.S.S.: en su trabajo el Almirante Del Pozo repasa la periferia rusa distinguiendo nítidamente los miembros del extinto Pacto de Varsovia y las repúblicas desgajadas de la antigua U.R.S.S.

puesto que mientras que la separación de aquellos fue incluso deseada por los dirigentes rusos que los consideraban como una rémora para sus fines, la de éstos fue una consecuencia imprevista y desde luego no deseada del proceso de modernización iniciado a la caída del llamado cuarto imperio ruso (el imperio soviético). Comienza el periplo por las repúblicas bálticas a las que trata más en conjunto que separadamente pues a pesar de sus diferencias, la similitud de sus relaciones con Rusia las equipara, quizás su entrada común en la OTAN y en la Unión Europea en el año 2004 han dotado a dichas repúblicas de una estabilidad que las ha mantenido felizmente alejadas de cualquier conflicto en 2008.

El siguiente grupo es el de la organización GUAM para la democracia y el desarrollo económico (Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia) y cuya razón de ser es la de establecer un foro de cooperación y discusión que les ayude a protegerse de las ambiciones dominadoras de la antigua sede imperial. En el caso de Georgia, el Almirante del Pozo nos expone también su visión del conflicto de Osetia del Sur y Abjasia enmarcándolo en los tradicionales enfrentamientos entre Rusia y Georgia.

Algo similar cabe decir de Ucrania en donde al conflicto expuesto en el capítulo anterior se añade el más antiguo sobre la base naval de Sebastopol y en general el de Crimea en relación con la flota del Mar Negro. También se hace referencia a Azerbaiyán y sus diversos enclaves étnicos (entre los que destaca el tradicional e histórico del Alto Karabaj que ha enfrentado al imperio ruso con Turquía por el control del Cáucaso) y a Moldavia.

A continuación, el Almirante hace una didáctica exposición histórica entre las relaciones de Rusia y Bielorrusia destacando la similitud de la evolución desde 1994 con Ucrania, si bien en los últimos años la orientación prooccidental de Saakashvili y la pro-rusa de Lukashenko, los han llevado por caminos opuestos, explicado este último por la mutua dependencia económica que no ha evitado graves discusiones por el precio de suministro de crudo a Bielorrusia y al final de los cuales esta república ha tenido que transigir debido, quizás, a su aislamiento del resto del mundo.

El último grupo de países considerado es el de los pertenecientes a la Organización de Cooperación de Shangai (SCO) (Turkmenistán, Kazajistán, Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán) todas ellas repúblicas relativamente estables, tal vez demasiado, como dice el Almirante, pues sus gobernantes tienden al autoritarismo y a la permanencia. El objetivo de la organización es reducir la influencia americana en Asia Central y en ella se ven las

distintas orientaciones que pretende darle Rusia por un lado (más interesada en temas militares y energéticos) y China por otro (más interesada en resolver problemas locales).

Después del periplo por la periferia de Rusia, el Almirante del Pozo concluye que el objetivo último de Vladimir Putin es el de construir el quinto imperio ruso; para ello ya ha preparado el camino de acuerdo con Dmitri Medvédev de tal modo que es posible que pueda volver a ser presidente lo que le aseguraría el puesto hasta el año 2024, prácticamente un cuarto de siglo en total. Además, al afirmar que la desintegración de la URSS fue la mayor catástrofe geopolítica del siglo XX, está revelando su intención de al menos paliar los efectos de dicha catástrofe; sobre la base de este victimismo nacionalista, Putin ha empezado a mostrar claramente una actitud de confrontación especialmente con respecto a las ex repúblicas europeas de la U.R.S.S. y mucho más tolerante con las ex repúblicas de Asia Central; ambas actitudes tienen una clara explicación en el tema de la energía que, no olvidemos, es el principal instrumento (junto con otras materias primas) para que Rusia pueda seguir jugando como un actor global.

La dependencia energética que Europa tiene respecto de Rusia aunque –como hemos dicho– disminuyendo en los últimos años, explica esa actitud que hemos visto en los casos de Georgia y de Ucrania, pero también debemos ser conscientes de que la dependencia es mutua, y sobre todo que la crisis económica y la subsiguiente bajada de los precios de la energía debilitan la posición de Rusia y hacen más difícil la consecución de los planes de Putin. De esta manera la crisis económica tiene en Rusia uno de sus principales perjudicados.

IV

Tampoco este año podía faltar en nuestro «Panorama» una reflexión sobre Oriente Medio: la presencia de tropas occidentales en Irak y Afganistán, la opuesta tendencia de la situación en uno y otro país, su importancia en la campaña electoral norteamericana y lo incierto de su futuro inmediato, harán inexcusable esta presencia.

Además el tradicional foco de inestabilidad que es Oriente Medio, lo ha seguido siendo durante el año 2008, quizás potencialmente el asunto más grave sea el programa nuclear iraní unido a su voluntad expresa de aniquilamiento del estado de Israel; aunque, como decimos, han sido los de Irak y Afganistán (este último indisolublemente unido a Paquistán), los que más

han llamado la atención de la opinión pública. Por su parte, el conflicto palestino continúa en su tónica habitual si bien parecen disminuir las posibilidades de una pronta solución debido a la crisis política de Israel y a la división entre Hamás y la autoridad palestina. El Teniente Coronel Calvo Albergo se ha encargado de ello y describe que, por lo que respecta a Irak, la situación de violencia ha mejorado sustancialmente en el último año: han disminuido drásticamente tanto las bajas norteamericanas como las muertes de civiles iraquíes. Como no podía ser de otra manera, la disminución de la violencia ha originado una mejora de la situación económica (por primera vez la producción de petróleo ha superado los niveles anteriores a la intervención Aliada); también ha permitido una cierta consolidación institucional.

El autor, atribuye a tres factores esta sustancial mejora en la situación iraquí:

- a) El llamado despertar sunní. El núcleo principal de la resistencia sunní y baasista había sufrido ya un importante desgaste en su lucha contra los aliados, lo que le llevó a buscar el apoyo de voluntarios extranjeros de corte yihadista quienes también podían aportar recursos cuantiosos; sin embargo, estos voluntarios adquirieron protagonismo que los condujo a buscar sus propios objetivos estratégicos, muchas veces contrarios a los de la insurgencia iraquí, como eran provocar enfrentamientos entre sunníes y chiíes; como reacción a ello se produjo el despertar sunní, ya en el año 2005, que les llevó a considerar preferible pactar con las fuerzas norteamericanas que luchar contra ellas. Este despertar permitió a las tropas norteamericanas presionar más a las milicias chiíes hasta que decidieron declarar un alto el fuego unilateral.
- b) El segundo elemento ha sido el cambio de rumbo diplomático que significó la sustitución de Colin Powell como Secretario de Estado por Condoleezza Rice, quien desde el principio gozó de una mayor libertad de acción, quizás por su mayor sintonía con el Presidente Bush. Así, a través de la *transformational diplomacy* se mejoró la capacidad de influencia de la diplomacia americana al tiempo que se buscaban soluciones regionales a los conflictos, en este caso a través de discretos sistemas de comunicación con Irán y con Siria, pero quizás la mejor baza en esta transformación ha sido la de confiar en el gobierno de Al Maliki apoyándolo y traspasándole competencias, lo que incrementaba su prestigio y capacidad de maniobra.
- c) El tercer elemento ha sido la estrategia militar denominada inicialmente *new way forward* que incluía un incremento de fuerzas en Irak

al menos durante algún tiempo y al que se denominó surge y cuyo fin último era evitar la degradación de la situación para alejar el riesgo de guerra civil abierta a través de un cambio en la actitud de las tropas (protagonizado por el general David Petraeus) que significaba una mayor presencia y visibilidad de las mismas y su colaboración constante con las fuerzas locales y con las instituciones civiles. Este cambio de actitud y el incremento de efectivos que llegarían poco después, produjeron a través de sucesivas fases, que abarcaban progresivamente mayor territorio, el efecto deseado de lograr una estabilidad tal en la zona que ha permitido a la nueva administración norteamericana dar continuidad a la misma sin apenas modificar su programa electoral relativo al repliegue de tropas.

Con vistas al futuro puede pensarse en un escenario relativamente optimista: en efecto si es difícilmente imaginable que en el futuro Irak sea un aliado de Estados Unidos, no es descabellado esperar que pueda ser un buen mediador de éste tanto con Irán como con Siria. En todo caso la clave será el evitar que Irak termine convirtiéndose, dice el Teniente Coronel Calvo, en un caso similar al del Líbano en el que diversos y enfrentados grupos étnicos y religiosos produzcan un clima permanente de guerra civil más o menos abierta, lo que convertiría a Irak, en lugar de en un actor relevante en la región, simplemente en el tablero en el que se jugarían los intereses de sus vecinos.

Si en Irak el futuro puede ser visto con un moderado optimismo, lo contrario sucede en Afganistán, en el que difícilmente 2008 puede ser considerado bajo una óptica positiva; por el contrario la sensación más generalizada al respecto es la de desánimo tanto en la población afgana como en las opiniones públicas occidentales.

Para romper esa dinámica será necesario un esfuerzo considerable, más difícil de obtener en tiempo de crisis, que a buen seguro involucrará en mayor medida a los países occidentales y que sin duda deberá abarcar no sólo a Afganistán sino también a Paquistán.

No se trata aquí, dice el Teniente Coronel Calvo Albero, del simple combate contra una insurgencia sino contra un complejo entramado de grupos tribales, traficantes de drogas, señores de la guerra, redes terroristas transnacionales e intereses regionales. Especialmente hay que considerar que, a diferencia de Irak, Afganistán, que nunca ha sido un verdadero Estado, tiene hoy un gobierno poco eficiente y lastrado por la corrupción.

A la situación actual se ha llegado como consecuencia de un progresivo deterioro de la relativa estabilidad existente hasta 2005, cuando gran parte de los recursos militares y financieros norteamericanos se concentraron en Irak, por lo que ni se prestó el debido apoyo a las fuerzas de seguridad afganas ni se mejoraron considerablemente las condiciones de vida de la población.

El proceso de transición política realizado no pudo, como era de esperar, terminar con el sistema tribal y semifeudal tradicional en el país; es más, el refuerzo de los poderes del gobierno central despertó la inquietud de muchos jefes tribales, inquietud reforzada por el progresivo despliegue de fuerzas multinacionales y también por el creciente discurso contra el cultivo del opio (principal fuente de financiación para muchas tribus).

A consecuencia de todo ello, la violencia alcanzó niveles nunca vistos desde 2001, y ello no tanto por un regreso de los talibán sino por una insurrección de las tribus pashtún que, con la financiación de los narcotraficantes, terminó por desestabilizar todo el país. Ello obligó a una vigorosa reacción de la comunidad internacional que procedió a un refuerzo de los medios tanto económicos como militares, divididos éstos entre la ISAF liderada por la OTAN y la operación *Enduring Freedom* bajo mando de Estados Unidos, que aumentaron su coordinación al quedar bajo mando de un general norteamericano.

Por el momento, estas medidas no han sido suficientes para frenar el deterioro; hay que tener en cuenta la enorme envergadura del problema afgano, uno de los países más pobres de la tierra, tradicionalmente gobernado por líderes tribales y religiosos (en realidad nunca ha tenido instituciones estatales) y con una ausencia casi absoluta de infraestructuras tanto materiales como humanas (educativas). A ello hay que añadir la existencia del santuario paquistaní; en efecto las áreas tribales federalmente administradas (FATAs) situadas al noroeste de Paquistán y de población mayoritariamente pashtún, han sido utilizadas como refugio de la insurgencia, teniendo el gobierno paquistaní solo un control nominal sobre el territorio.

Las intervenciones de Estados Unidos en la zona, a la vista de los malos resultados obtenidos por el gobierno paquistaní, han originado reacciones de este último, haciendo mantener al nuevo gobierno (surgido de las elecciones de 2008) la misma actitud ambigua que el gobierno anterior. Desde el punto de vista militar la situación ha empeorado clara-

mente al haber conseguido los insurgentes ampliar sus zonas de actuación disminuyendo el control del gobierno de Kabul, con una estrategia parecida a la de los talibán en los años 90 (aislar progresivamente las grandes ciudades y avanzar desde sus bases en el Sur en una doble dirección hacia Kabul por el Este y hacia Herat por el Oeste).

V

El «Panorama Estratégico» vuelve a ocuparse de América Latina, esta vez de la mano de la profesora Sonia Alda, quien nos hace un sugestivo análisis de la realidad latino americana desde el punto de vista del proceso de integración regional como medio para alcanzar la autonomía de la región, probablemente bajo el liderazgo de Brasil; pues considera que, prescindiendo de afirmaciones retóricas, en 2008 se han producido cambios significativos que pueden modificar la dirección –y las posibilidades de éxito, incrementándolas– que hasta ahora han tenido los proyectos de integración.

La creación de un organismo subregional, como la Unión de Naciones Sudamericanas o la celebración de la I Cumbre de Naciones Latinoamericanas, ambas sin participación extrarregional alguna, son clara muestra de la explícita voluntad de autonomía de la región, pues en ambos casos es claro el propósito de fomentar la confianza entre los países para, sobre ello, edificar la integración regional.

Premisa fundamental para entender el cambio de dirección ha sido el relativo abandono de la región por parte de Estados Unidos, ocupado en asuntos más perentorios y con otras prioridades en su política exterior una vez desaparecido el comunismo como amenaza para la región. Esta retirada ha permitido desde la década anterior el desarrollo tanto de relaciones intralatinoamericanas como de las externas con Europa o con los países del Pacífico, diversificación que ha tenido –naturalmente– su reflejo en las relaciones comerciales.

Con todo, el proceso no ha sido uniforme –no lo podía ser– en los diferentes países: mientras unos optaban claramente por iniciativas nacionales unilaterales (Chile), otros, como México, seguían concediendo prioridad absoluta a los Estados Unidos y otros, en fin, optaban por proyectos de cooperación intralatinoamericana, así el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

A estos proyectos habría que sumar, como muestras de la aspiración a la autonomía, los encuentros de presidentes (como el Grupo de Río o las cumbres iberoamericanas).

Ello no quiere decir que la región deseara cortar sus relaciones con Estados Unidos, sino asentadas sobre nuevas bases más equilibradas. Para ello hubiera sido más que deseable la adopción de una posición común, pero la experiencia ha demostrado que, por el momento, es una aspiración utópica. En todo caso, durante todo este largo periodo, incluso cuando a partir del 11 de septiembre de 2001, se incrementó el desinterés de Estados Unidos por la región, no ha habido iniciativas encaminadas a hacer de América Latina un actor internacional; al contrario, ha seguido predominando la inercia e incluso el victimismo por el abandono de la gran potencia.

Pues bien, parece que de este periodo de abulia ha comenzado a salirse en el 2008; las reiteradas afirmaciones del Presidente Lula en el sentido de que es hora de que Latinoamérica sea protagonista y deje de ser espectador, así como sus iniciativas de reuniones regionales tendentes a favorecer la integración, parecen avalarlo.

A la pregunta de qué factores han originado este cambio, la profesora Alda responde otorgando gran importancia al liderazgo de Brasil y del Presidente Lula, ejercido sin ambigüedades. El Presidente Chávez, con su indisimulado afán de protagonismo y liderazgo ha actuado como catalizador e impulsor del mismo al suponer una amenaza y un competidor. Asimismo parece indiscutible que la positiva coyuntura económica del mercado de productos primarios, al menos en el 2008, también ha influido dando la suficiente seguridad a los países latinoamericanos de no necesitar más ayuda del coloso del Norte y poder volar con alas propias.

Uno de los puntos de mayor interés del trabajo de Sonia Alda es el relativo a la coincidencia de los gobiernos populistas por un lado y de izquierda democrática por otro, en lograr una mayor autonomía para la región (una menor dependencia de los Estados Unidos) y escoger para ello el camino de la integración regional; y lo es no solo por ello sino sobre todo por la clara línea de delimitación y separación que traza entre ambos utilizando para ello criterios, en mi opinión, difícilmente apelables (respeto al Estado de Derecho y a los Derechos Humanos, respeto a la propiedad privada y a la seguridad jurídica, defensa de la democracia representativa, políticas de redistribución de la renta, cuentas públicas equilibradas y control del gasto público, etc.).

Debido a estas diferencias no puede extrañar que las propuestas de integración de los gobiernos democráticos de izquierdas difieran profundamente de las de los gobiernos populistas. En efecto, aunque, como decimos, en la actualidad todos los gobiernos coinciden en propugnar la integración regional y también todos han descartado que deba tratarse tan solo de una simple liberalización comercial, persiguiendo objetivos que hagan posible un desarrollo sostenible dando prioridad a las infraestructuras, los recursos energéticos y el desarrollo institucional; existen importantes diferencias, así mientras los gobiernos democráticos muestran un escrupuloso respeto a las inversiones extranjeras, los gobiernos populistas se han mostrado hostiles hacia las mismas, bien con nacionalizaciones (Bolivia) o ejercitando acciones legales contra ellas (Ecuador), asimismo en estos países el antiimperialismo juega un papel estelar que convierte al proceso de integración simplemente en un instrumento al servicio de aquel hasta tal punto, como dice la autora, que « pareciera que la integración y la autonomía regional se quieren emplear más para el aislamiento de la región que para su inserción internacional», mientras que los gobiernos de izquierda democrática buscan la plena integración de la región en la comunidad internacional.

La última parte del trabajo esta dedicada a Brasil, país llamado con alta probabilidad a ejercer el liderazgo regional; su dimensión territorial, su población y también su PIB, hacen de Brasil no sólo la nación más grande de Latinoamérica, sino también una de las más importantes del mundo, de ahí esa vocación de liderazgo. Después de haber mantenido al respecto una política ambigua y un tanto contradictoria, quizás por los costes que el liderazgo podría suponer, parece finalmente que el Presidente Lula está dispuesto a asumirlos; así al menos lo ha demostrado con sus protagonismos y convocatorias a finales del 2008, así como con diversos actos encaminados a consolidar a Brasil como líder regional y a la vez como potencia emergente (forma parte de los ya famosos BRIC's), entendiendo que ese liderazgo refuerza el papel de Brasil en el concierto internacional.

Son diversas las iniciativas que en este sentido ha tomado el Presidente Lula, así el potenciar las relaciones Sur-Sur dejando en segundo plano las relaciones con Europa o Estados Unidos y abriendo la puerta –de paso– a nuevos mercados o el actuar de potencia mediadora en conflictos y crisis latinoamericanas. Para ello utiliza, como potencia media que es, la estrategia de la hegemonía cooperativa y la herramienta del «*soft power*».

Es evidente que para incrementar su influencia en la región, debe mantener a los Estados Unidos en un discreto segundo plano (es imposible hacerlos desaparecer por completo del escenario) lo que está consiguiendo al mantener con ellos unas fluidas y cordiales relaciones diplomáticas y demostrándoles que es capaz de asegurar la estabilidad de la zona.

A este proyecto de liderazgo regional no le faltan competidores directos (Venezuela y México) ni países opuestos o reluctantes a cualquier liderazgo y en concreto al brasileño. Hugo Chávez, quien claramente aspira al liderazgo regional, utiliza para ello, además de sus cualidades mediáticas, el poder de los petrodólares (visiblemente decreciente con la disminución de los precios del crudo a consecuencia de la crisis) y una intensa actividad diplomática. Frente a él, Lula utiliza (especialmente en su segundo mandato) una inteligente estrategia de contención integrando a Venezuela en sus iniciativas y evitando la confrontación directa; estrategia que ya ha producido, en el caso de la Defensa, resultados positivos.

Con el otro competidor, México, la estrategia ha sido la contraria, la de la exclusión y ello porque, a diferencia de Venezuela, México sí reúne condiciones objetivas para disputarle a Brasil la primacía. Sin embargo, en los últimos tiempos parece que se ha sustituido esa estrategia de exclusión por la del «reparto de áreas»: México en Centroamérica, Sudamérica con Brasil, lo que permite defender posturas comunes en foros internacionales al tiempo que incrementa la estabilidad regional.

Como conclusión: sin que todavía existan propuestas concretas de integración, si parece que se ha iniciado un camino que teniendo como objetivo final la autonomía de la región y su capacidad para hablar con voz propia utilizará para ello el instrumento de la integración regional del que nos hayamos en los albores: disipar las reticencias y desconfianzas entre los distintos países; actuando en este contexto el populismo como elemento claramente perturbador.

VI

África, ese continente olvidado, vuelve a la actualidad de la mano de los movimientos migratorios. La migración, comienza diciendo Carmen González Enríquez, es una de las escasas respuestas individuales a la situación de la mayor parte del continente africano, sumido en el aislamiento económico, la economía agrícola de subsistencia, el Estado débil cuando no fallido, las guerras tribales, la alta natalidad y la falta de expec-

tativas. Con 900 millones de habitantes (cifra que se duplicará en 25 años) no existen indicios de que pueda producirse un sustancial crecimiento económico capaz de absorber ese incremento demográfico; la expectativa es pues un aumento sustancial de la presión migratoria sobre Europa.

El primer punto que analiza en su estudio la profesora González Enríquez, es el de la actual explosión demográfica africana: la aparición de las vacunas, la extensión de la atención médica y la adopción de medidas higienistas que llegaron a Europa en el siglo XIX, han llegado a África con más de un siglo de retraso de la mano de los colonizadores, consiguiendo una sustancial reducción de la mortalidad especialmente infantil (que se ha dividido por tres desde 1960); sin embargo, la pobreza junto a otras razones culturales, religiosas y socio económicas, han impedido disminuir correlativamente la tasa de natalidad (5,5 hijos por mujer); la combinación de ambos factores origina esta explosión.

Por otro lado, el círculo vicioso que forman pobreza y alta tasa de natalidad está siendo dramáticamente alterado por la incidencia del SIDA y el concomitante incremento del uso de medios anticonceptivos (el SIDA afectaba en 2007 a 22 millones de africanos en edad fértil). A pesar de ello, la población africana es con diferencia la que más ha crecido en el siglo XX, pasando de 142 millones en 1920 a 200 millones en 1950 y a los 900 millones en la actualidad.

Al no haberse acompañado este crecimiento con el económico, se ha producido un enorme desequilibrio: con el 14% de la población mundial, África sólo produce el 1% del Producto Mundial, haciendo de África, también con diferencia, el continente más pobre del mundo. A pesar de ello, y aunque muy lentamente, la situación va mejorando aunque crecimientos muy importantes del PIB (72% en los últimos 20 años) se corresponden con incrementos muy inferiores de la renta per cápita (18% en el mismo periodo de tiempo) debido a la repetida explosión demográfica.

Por todo ello no es de extrañar que lo más característico de África en tiempos de nuevas tecnologías y globalización sean las migraciones que se presentan como una de las pocas salidas para los individuos y en su caso en la principal expectativa de naciones enteras dependientes de las remesas. Lo curioso es que no sólo los pobres emigran, la élite lo hace todavía más por tener más medios y mejores expectativas.

El análisis distingue las migraciones intraafricanas de las extraafricanas y sorprenderá al lector no experto en la materia el que aquella es

numéricamente mayor que ésta; en efecto, aunque los datos estadísticos son poco fiables se calcula que la emigración intraafricana alcanza los 17 millones (sin contar los refugiados), mientras que la migración extraafricana ronda los siete millones de personas, si bien va acrecentándose progresivamente.

También es curioso observar quiénes son los emigrantes africanos al exterior del continente pues existen perfiles novedosos distintos de los tradicionales; así vemos que:

- Empieza a destacar una creciente emigración femenina, quedándose los hombres al cuidado de los hijos: comerciantes, profesionales, doctoras y enfermeras que se van a países tan dispares como el Reino Unido o Arabia Saudí.
- También hay una tendencia creciente a la migración de comerciantes y pequeños empresarios, sobre todo en el sector informal (economía sumergida).
- Existe una muy preocupante y también creciente salida de profesionales cualificados (particularmente médicos y enfermeros) con lo que dejan desatendidas las necesidades –crecientes– de sus países de origen y también fuga de cerebros (con el despilfarro que supone de los escasos recursos africanos).

Por lo que respecta a los destinos de los movimientos migratorios y como es lógico se concentran en los países africanos con mayor actividad económica, así como en Europa, América del Norte y Golfo Pérsico. Refiriéndonos en primer lugar a los intraafricanos hay que destacar su creciente importancia numérica y la correlativa disminución de la hospitalidad de los países de acogida. Carmen González Enríquez distingue cuatro grandes áreas:

- a) El Norte de África y el Sahara; destaca Libia (también Argelia) como país de destino desde la primera crisis del petróleo (1973) que originó un rápido desarrollo de los países productores.
- b) África Oriental y Cuerno de África. Durante el dominio británico hubo grandes movimientos transfronterizos y circulares (no permanentes) movilizados por razones económicas; sin embargo, en tiempos recientes se deben a conflictos armados (básicamente étnicos) originándose aquí la mitad de los refugiados del continente.
- c) África Occidental, que es la región con más movimientos migratorios, de origen y destino y también de tránsito, la mayoría de ellos por razones económicas.
- d) África del Sur, Sudáfrica es el país clave pues desde el fin del apartheid se convirtió en emisor de migraciones blancas cualificadas

hacia países anglófonos (casi un millón desde 1994), siendo esta población sustituida por inmigrantes negros, también cualificados, procedentes de África Occidental. Existe también una inmigración no cualificada mucho más numerosa llegada de países vecinos, sustancialmente más pobres.

Por lo que se refiere a los destinos externos a África y siendo el estrecho de Gibraltar la frontera que separa las diferencias más grandes del mundo, tanto religiosas y culturales como demográficas y económicas (la renta per cápita española es 13 veces la marroquí), no es de extrañar que desde antiguo haya habido una importante emigración magrebí hacia Europa, donde hoy viven unos cinco millones ocupando puestos de trabajo que el crecimiento económico y la mejora del nivel educativo europeo les dejaban libres.

Conforme los países del Sur de Europa han incrementado el control de la inmigración, ésta ha adoptado, explotada por mafias sin escrúpulos, medios y procedimientos de viaje verdaderamente dramáticos. Además, se han incorporado un número progresivamente creciente de subsaharianos que llegan al Magreb con el propósito de pasar a Europa. Ante este fenómeno, los países europeos han reaccionado con medidas restrictivas y de control de fronteras, lo que ha desviado los flujos, singularmente hacia las Islas Canarias. La colaboración de la Unión Europea y, sobre todo, de los gobiernos del Magreb, parece apuntar una solución. A medio plazo, parece que la mejor solución sería la mejora del nivel de vida africano, al menos del Magreb, de modo que se disminuyera el incentivo para dar el salto a Europa; a ello parecen apuntar los acuerdos de Asociación Euromediterránea que deben conducir en pocos años a una zona de libre comercio. La gran duda está en que –como se ha dicho– no son los Estados ni las clases más pobres las que emigran por lo que un incremento del nivel de vida de estos países puede no verse correspondido en una disminución de la emigración originada en los mismos; ello hace volver la mirada hacia el control de la natalidad (causa última de los movimientos migratorios) que sorprendentemente no figura entre los «Objetivos del Milenio» de la ONU para África.

En definitiva, hemos procurado reunir un ramillete de temas de suma actualidad durante el 2008 que combinan, en dosis distintas, optimismo y pesimismo pero que, repetimos una vez más, están todos ellos presididos por una crisis que los sobrevuela y que nos deja un notable poso de incertidumbre para el año en curso. Esperamos que sea para bien.