

INTRODUCCIÓN

PANORAMA ESTRATÉGICO 2012

Felipe Sahagún

■ INTRODUCCIÓN

¿La crisis económica de los últimos años es otro fenómeno cíclico o el comienzo de un cambio estructural que puede prolongarse durante años? ¿Ha tocado techo la crisis de la eurozona? ¿Se logrará evitar una nueva recesión en 2012? ¿Estamos en el principio del fin del proyecto europeo tal como se ha venido construyendo desde hace medio siglo o, aplicando el mecanismo de la cooperación reforzada, en vísperas de otro impulso hacia una mayor integración política y económica que consolidará definitivamente a Europa, sin el Reino Unido y algunos otros disidentes, como potencia global del siglo XXI?

¿China, América Latina y las demás regiones emergentes del planeta son inmunes a la última crisis, empiezan a sufrir sus efectos o, gracias a una fase nueva de la globalización, se han convertido en los principales beneficiarios estratégicos de un nuevo equilibrio de poder, comparable, por sus efectos tectónicos en el sistema internacional, a los que se produjeron tras la derrota de Napoleón, después de la primera unificación alemana o en la década posterior a la segunda guerra mundial? De ser así, ¿será una transición tan pacífica como el sistema europeo del siglo XIX o tan turbulenta como las que condujeron a la Primera Guerra Mundial y a la Guerra Fría?

¿Se impondrá la lógica economicista de la Posguerra Fría a las rivalidades nacionales del pasado, evitando el retorno al proteccionismo, nuevas guerras de divisas, la ruptura de los principales procesos de integración regional, nuevas carreras de armamento y una conflictividad creciente entre los actores internacionales más importantes por el dominio militar y económico del Pacífico occidental y el acceso preferente a las materias primas de África y América Latina?

¿Asistimos, simplemente, a los primeros compases de una nueva bipolaridad, todavía muy desigual, entre Estados Unidos y China que puede condicionar la evolución de la sociedad internacional en los próximos decenios de forma similar o con más intensidad que la bipolaridad soviético-estadounidense que condicionó la Guerra Fría?

«¿Está dejando paso la *primavera árabe* a un frío invierno?» se preguntaba *The Economist* en un editorial el pasado 10 de diciembre tras las elecciones legislativas en Túnez, Marruecos y dos de las tres fases de las legislativas egipcias, en las que se habían impuesto movimientos islamistas⁽¹⁾. ¿Están dando la razón los resultados a los escépticos que siempre han negado a los árabes la capacidad de democratizarse? «La respuesta es no. Hasta que los Hermanos Musulmanes (y sus equivalentes en los países vecinos) se hagan realmente con el poder, es difícil saber con certidumbre la posición de la corriente dominante del islam político», pero, hasta que llegue ese momento, «mientras avanza pacíficamente el islam

⁽¹⁾ «And the winner is...» *The Economist*, 10 de diciembre de 2011, p. 16.

político, Al Qaeda y sus amigos violentos yihadistas se han retirado a los lugares más remotos de Yemen, Somalia y el desierto del Sáhara».

Rebatidas por los hechos algunas de las ideas dominantes de los últimos veinte años –enfrentamiento Norte-Sur, superpotencia japonesa, choque de civilizaciones, fin de la historia, hiperpotencia estadounidense, parálisis del mundo árabe– la fuerza que mejor caracteriza la situación internacional a comienzos de 2012 es un multilateralismo flexible cada vez menos controlado.

Como ha dicho Pierre Hassner, cada una de las llamadas potencias emergentes –China, Irán, Turquía, Brasil, India, Indonesia...– «emerge a su manera»⁽²⁾. Tan importante o más que los frágiles pero útiles compromisos de los BRIC para legalizar la intervención en Libia con mandato ONU, pero impedirla en Siria, empiezan a ser las nuevas parejas estratégicas –India con Estados Unidos, Pakistán con China, Rusia con Alemania...– y la pesada herencia de las confrontaciones históricas no superadas: China-Japón, India-Pakistán, Irán-Arabia Saudí, Israel-mundo árabe...

■ DIEZ AÑOS DEL 11-S

12

De las numerosas lecciones del 11-S, revisadas de forma gradual desde entonces y actualizadas en los últimos meses con motivo del décimo aniversario de los atentados, la más importante posiblemente sea la respuesta inicial de la Administración Bush: las intervenciones en Afganistán e Irak, y una guerra indefinida contra el terrorismo internacional basada en la prevención y en la consideración del terrorismo yihadista como producto de una cultura política –despótica y enferma, aunque minoritaria en el mundo islámico– dispuesta a destruir los regímenes prooccidentales del mundo árabe y el sistema de libertades de las democracias.

Tras unos meses de euforia, por la rapidez y facilidad con que fueron derribados los regímenes talibán y de Saddam Husein –el mundo unipolar sin rivales de Charles Krauthammer–, empezó a resquebrajarse la doctrina de seguridad del uno por ciento del vicepresidente Dick Cheney, según la cual Estados Unidos debe responder a ese pequeñísimo riesgo de que los terroristas se hagan con armas de destrucción masiva como si tuviesen la seguridad absoluta de que, antes o después, las conseguirán y utilizarán⁽³⁾.

La dificultad para convertir intervenciones triunfales, con muy pocas bajas, en victorias permanentes; la imposibilidad de reconstruir y democratizar con rapidez países sin condiciones mínimas de seguridad; el coste creciente de las

⁽²⁾ HASSNER, Pierre, «Emergents et submergés», *LETRE de l'IRSEM* n.º 9, 2011.

⁽³⁾ RACHMAN, Gideon, «World has changed in surprising ways». 9/11: Ten Years On. *Financial Times Special Report*. 9 de septiembre de 2011, p. 1-3.

guerras en Afganistán e Irak; el triple juego de Pakistán con Estados Unidos, Al Qaeda y los talibanes; la transformación del terrorismo yihadista en una red de franquicias y de *lobos* solitarios más difíciles de detectar; la influencia creciente de China, India y otras potencias emergentes mientras Occidente concentraba sus esfuerzos en esas guerras, y, finalmente, la crisis financiera provocaron un cambio de prioridades en el segundo mandato de Bush y la victoria de Barack Obama en 2008.

Obama no ha podido cumplir muchas de las promesas con las que llegó a la Casa Blanca, pero el 31 de diciembre de 2011, con la retirada de los últimos soldados estadounidenses, terminó de aplicar el acuerdo de retirada de Irak firmado por su antecesor y ha iniciado un proceso de desvinculación similar en Afganistán.

Ningún año de elecciones, con el presidente concentrado en su reelección, favorece cambios radicales en la política exterior y de seguridad, pero 2012, con elecciones presidenciales en cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, puede ser una excepción. Aunque probable, la reelección de Obama y de Sarkozy no puede darse por segura⁽⁴⁾. Podría depender de la evolución de la crisis económica europea. Así lo creen, al menos, sus principales asesores. Si el precio, para Sarkozy, es la Europa alemana que muchos ya ven claramente en el horizonte próximo, este parece dispuesto, igual que las potencias europeas menores, a aceptarlo.

Las legislativas de diciembre en Rusia han demostrado que el retorno de Vladimir Putin a la presidencia el 4 de marzo, que parecía bien atado, puede encontrar fuertes resistencias y ensombrece las relaciones estratégicas con Occidente. Ante las manifestaciones de protesta y las acusaciones de fraude en diciembre, Putin volvió a recurrir al enemigo exterior, mientras sus lugartenientes amenazaban con una oposición más firme al programa de defensa antimisiles de la OTAN, en el que España se ha ofrecido a participar desde la base de Rota.

El acuerdo del 5 de octubre entre España, Estados Unidos y la OTAN por el que Estados Unidos podrá desplegar en la base española, cuando entre en vigor, cuatro buques con el sistema antimisiles AEGIS convierte a España en el pilar aeronaval del sistema de defensa antimisiles de la OTAN en esta región, pero, como ha señalado Rafael Calduch, complica las relaciones de la OTAN y España con Rusia a la vista de la precipitación y de la falta de transparencia con la que se ha concluido el acuerdo⁽⁵⁾. Dificultades al margen, es la medida más importante adoptada por España en 2011 en sus relaciones con los aliados,

⁽⁴⁾ MICKLETHWAIT, John, «Democracy and its enemies». *THE WORLD 2012. The Economist*, p. 17.

⁽⁵⁾ CALDUCH CERVERA, Rafael, «La participación de España en el sistema de defensa antimisiles». *Horizontes Internacionales*. n.º 9. Noviembre de 2011. www.analisisinternacional.eu.

junto con la selección de la base aérea de Torrejón de Ardoz como uno de los dos centros europeos del Mando y Control Aéreo de la Alianza.

Las tensiones entre Rusia y Occidente tienen un límite: el interés económico recíproco, que sigue haciendo de amortiguador. Estados Unidos sigue necesitando a Rusia para sus operaciones en Afganistán, necesidad tanto mayor cuanto más se deterioren, como ha sucedido en 2011, las relaciones con Pakistán, que interrumpió temporalmente el paso de camiones de la Alianza con destino a las tropas en Afganistán y el uso de su territorio para vuelos no tripulados estadounidenses tras la muerte de 24 de sus soldados en bombardeos de la OTAN sobre puestos fronterizos con Afganistán el 26 de noviembre. Al menos, 22 contenedores de petróleo de la OTAN aparcados en una terminal próxima a Quetta, capital de Beluchistán, fueron destruidos el 8 de diciembre.

La inauguración, el pasado verano, del gasoducto del norte entre Rusia y Europa Occidental cambia el equilibrio gasístico del continente, permite al monopolio ruso Gazprom, asesorado por el excanciller alemán Gerhard Schroeder, presentarse como el suministrador más fiable, facilita el abandono previsto de la energía nuclear por la RFA de aquí a 2022 y reduce la influencia de Ucrania, por la que pasaba hasta ahora alrededor del 80% del gas exportado por Rusia a Europa⁽⁶⁾.

Cuando Berlín aprobó el llamado *Nord Stream* o gasoducto bajo el Báltico, no previó un aumento de su dependencia de Rusia. Al contrario, lo vio como una reducción de la influencia política de Rusia sobre vecinos como Ucrania y Bielorrusia. La canciller Angela Merkel y su ministro de Economía, Philipp Roesler, no contaban con la pérdida, como tuvieron que aceptar tras Fukushima, del 24% de la generación eléctrica alemana en los próximos diez años. Para los vecinos centroeuropeos de Alemania, puede ser solo cuestión de tiempo que la dependencia alemana del gas ruso tenga prioridad sobre sus intereses regionales y atlánticos⁽⁷⁾.

El vigésimo aniversario del fin de la URSS nos obligó a mirar de nuevo a Rusia en 2011 y a reconocer, a partir de esa mirada, lo arriesgado que es hacer prospectiva sobre este país, donde los héroes de ayer son asesinos hoy y pueden resucitar mañana como mártires. La implosión soviética, sorprendentemente pacífica si la comparamos con el hundimiento de otros imperios, que para Occidente fue una bendición histórica al reducir el peligro de una confrontación nuclear, para Putin fue «la peor catástrofe geoestratégica del siglo XX» y su resultado principal, una Rusia humillada y empobrecida.

⁽⁶⁾ BUCKLEY, Neil y GORST, Isabel, «Pipeline gives Moscow the edge in gas supply balance of power». *Financial Times*. 7 de septiembre de 2011, p. 4.

⁽⁷⁾ Para un análisis más completo, véase, «Russian gas and Germany's nuclear gamble». *Real Clear World*. 2 de junio de 2011.
http://www.realclearworld.com/articles/2011/06/02/russian_gas_and_germanys_nuclear_gamble_99540.html.

Entre ambas interpretaciones se sitúa la del presidente saliente y probable nuevo primer ministro, Dmitri Medvedev, quien, en junio, reconocía que la guerra posrevolucionaria (1917-1923) y la Segunda Guerra Mundial, en las que murieron decenas de millones de rusos, fueron desastres mucho más graves⁽⁸⁾. Sajarov y Solzhenitsyn no se habrían olvidado, en un balance como este, de los millones de sacrificados en los campos siberianos por Stalin.

Sobre lo que fue la URSS han surgido en los últimos veinte años cuatro espacios diferenciados: la nueva Europa Oriental, con Kiev y Chisinau divididas entre proeuropeos y nostálgicos de la vieja Rusia; el Cáucaso Sur, sumido en una gran incertidumbre; la llamada Asia Central euroasiática, aunque de europea solo tenga algo Kazajistán, gobernada por dictaduras tan férreas o más que la antigua dictadura soviética, y la nueva Rusia, entre Europa y Asia, sin raíces culturales propiamente europeas ni voluntad aparente de sumarse pronto a la llamada democracia parlamentaria europea tras el desprestigio de todo lo relacionado con ese sistema político en los años noventa.

Se equivocaron los que vieron en el final de la URSS el comienzo de una nueva democracia. Desde que sucedió a Yeltsin, Putin ha intentado liquidar toda oposición y toda posibilidad de alternancia, pero, tras anunciar en septiembre de 2011 su intención de volver a la presidencia en 2012, cuando las legislativas de diciembre y las presidenciales de marzo se veían ya como un mero trámite, surgió lo inesperado.

La OSCE y observadores neutrales denunciaron fraude en las legislativas a favor del partido presidencial, Rusia Unida, a pesar de que, según la Comisión Electoral, había ganado con un 49,3% de los votos, quince puntos menos que en las anteriores. Desafiando a la policía, decenas de miles de ciudadanos llenaron las calles del centro de Moscú y de otras grandes ciudades en protesta contra lo que denunciaron como un pucherazo y exigieron la repetición de los comicios. A pesar de la detención de centenares de personas, fue el desafío más importante del poder en Rusia desde los años de Yeltsin, una prueba de que quedan espacios que el régimen no puede controlar y, sobre todo, que, al igual que en las dictaduras árabes, los rusos están empezando a perder el miedo.

¿Sobrevivirá el pacto –estabilidad a cambio de autocracia– que ha sustentado el régimen de Putin en el primer decenio del siglo XXI? Según Pew Research, el 57% de los rusos sigue prefiriendo un Gobierno fuerte y estable a un régimen democrático, pero ¿pensarán lo mismo si vuelven a bajar los precios del petróleo y del gas, y Putin pierde la fuente principal de su popularidad y legitimidad? Si las protestas de diciembre arrecian, sus opciones serán liberalizar, perdiendo poder, o aumentar la represión, lo que le alejaría de Occidente.

⁽⁸⁾ THORNHILL, John, «Russia's past is no sign of its future». *Financial Times*. 26 de agosto de 2011, p. 11.

En cuanto a China, Hu Jintao y Wen Jiabao hace tiempo que señalaron a Xi Jinping y Li Keqiang como sus sucesores, pero la renovación de los otros siete miembros del comité permanente del *Politburó* del partido comunista, siempre entre bastidores, se había convertido en una tensa pugna de final incierto. Muchos vieron en la reaparición pública de Jiang Zemin, presidente entre 1989 y 2002, con motivo del primer centenario del final del Imperio una maniobra más de esa batalla secreta entre facciones.

De su resultado depende, en gran medida, el futuro de un país, cuyos dirigentes, después de treinta años de rápido crecimiento, reconocen que los modelos político y económico –y la estrategia de política exterior y de seguridad– que les ha permitido sacar de la pobreza a centenares de millones, cambiando la legitimidad comunista por la legitimidad de un capitalismo de partido único, empieza a agotarse⁽⁹⁾.

La economía basada en las exportaciones se ve amenazada por la recesión y el proteccionismo de sus principales clientes, por una población envejecida y por los costes crecientes de producción. El *bum* inmobiliario de los últimos años no parece sostenible indefinidamente. Necesita reducir su dependencia excesiva de las inversiones e incentivar el consumo interno, frenar el deterioro medioambiental y recortar la insultante disparidad de riqueza entre la minoría que más se ha beneficiado del milagro económico de los últimos treinta años y el resto de la población. Aunque mantiene un firme control de la maquinaria informativa, la revolución de las comunicaciones también le está pasando factura y el régimen político se resiente. El contrato social no escrito de Tiananmen –«enriqueceros, que yo me encargo de lo demás»– se está agrietando.

■ EL AÑO DE LA INDIGNACIÓN GLOBAL

Las revueltas, manifestaciones, enfrentamientos y guerras en los países árabes desde que prendió la mecha en Túnez en diciembre de 2010 están demostrando que hay formas mucho más eficaces de transformar y –si no son secuestrados los procesos de cambio por las distintas fuerzas islamistas radicales– estabilizar y/o liberalizar el mundo musulmán que con invasiones y ocupaciones militares.

Como advierte Gustavo de Arístegui al final de su último libro sobre las encrucijadas árabes, «las transiciones son inciertas, las fuerzas políticas moderadas, débiles, poco arraigadas o bien desconectadas del pueblo llano (...) y los riesgos de una grave explosión en las regiones del Magreb, Oriente Próximo y el Golfo sigue siendo muy alto»⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ ANDELRLINI, Jamil, «High stakes in backroom battle». CHINA. *Financial Times Special Report*. 26 de octubre de 2011, p. 1.

⁽¹⁰⁾ ARISTEGUI, Gustavo de, *Encrucijadas árabes. Lo que España y el mundo se juegan*. Singular Ediciones, Madrid 2011, p. 347-348.

«La única salida viable es la rápida, sólida y creíble institucionalización democrática de esos países para evitar que el vacío de poder y la incertidumbre den alas a los islamistas radicales, que no han sido protagonistas de las revueltas pero que esperan agazapados a que se les presente la oportunidad», añade. «Si eso ocurre, los árabes habrán cambiado dictaduras implacables del siglo XX por dictaduras sanguinarias medievales, las del islamismo radical y el yihadismo»⁽¹¹⁾. Es improbable que los Ejércitos que, en Túnez y Egipto, facilitaron la salida de los dictadores asistan impasibles a esa deriva.

Algunos, como Thierry de Montbrial, director y fundador del Instituto Francés de Relaciones Internacionales (IFRI), han visto en el vendaval financiero del último año, en la eliminación de Osama Bin Laden, en la *primavera árabe* y en el *tsunami* del 11 de marzo en Japón, con sus efectos sobre la central nuclear de Fukushima y sobre la industria nuclear, la confirmación de un nuevo orden internacional caracterizado por la importancia creciente de *phenomènes de non-linearité*, una multipolaridad cada vez más volátil y una heterogeneidad cada día mayor.

«La mundialización genera interdependencias de complejidad creciente y, por ello, más difíciles de identificar, de modo que el menor incidente, en cualquier lugar y en cualquier momento, puede tener repercusiones planetarias (...) y provocar graves problemas de gobernanza de consecuencias dramáticas», advierte⁽¹²⁾.

Es posible, como señala, entre otros, el historiador Paul Kennedy, que estemos ante otro *parteaguas* o momento de inflexión histórica como los vividos a principios del siglo XVI, tras la invención de la imprenta, o a mediados del siglo XVIII en Inglaterra, tras la invención de la máquina de vapor. En defensa de su tesis, cita la disminución del peso del dólar, la desintegración del sueño europeo, la carrera armamentística en Asia y la parálisis de la ONU⁽¹³⁾. Habiendo errado en los años ochenta en sus reflexiones sobre el auge y caída de la superpotencia estadounidense, es posible que vuelva a confundir causas y consecuencias, y que la nueva época arroje más luces que sombras.

Así se desprende del último *State of the Future* editado en Estados Unidos. En él se describe el momento actual como una bifurcación de la que salen dos caminos, uno lleno de riesgos y otro de posibilidades:

El Estado del Futuro 2011 no ofrece ninguna garantía de un futuro prometedor. Documenta el potencial para muchas pesadillas graves, pero también apunta a una amplia gama de soluciones para cada una.

⁽¹¹⁾ *Ibid.*, p. 348.

⁽¹²⁾ MONTBRIAL, Thierry de, «Perspectives». Ramses. IFRI, París 2012, p. 9.

⁽¹³⁾ KENNEDY, Paul, «¿Hemos entrado en una nueva era?». *El País*. 3 de noviembre de 2011, p. 37.

Si las tendencias actuales de crecimiento de la población, el agotamiento de recursos, el cambio climático, el terrorismo, el crimen organizado y la enfermedad siguen y convergen en los próximos 50 a 100 años, es fácil imaginar un mundo inestable, con resultados catastróficos. Si las tendencias actuales en la autoorganización a través de Internet futuros, la cooperación transnacional, la ciencia de materiales, energía alternativa, la ciencia cognitiva, el diálogo interreligioso, la biología sintética y la nanotecnología continúan y convergen en los próximos 50 a 100 años, es fácil imaginar un mundo que beneficie a todos⁽¹⁴⁾.

Las sucesivas manifestaciones en Túnez, Egipto y otros países árabes, los movimientos de protesta en España, Israel, Francia, Grecia y Estados Unidos, las marchas estudiantiles en Chile, los disturbios en el Reino Unido, la movilización contra la corrupción en la India y el record de huelgas en China hacen de 2011 otro año de indignación global solo comparable a 1968 y 1989, cuando todavía no existía Internet ni la interdependencia había dejado paso a la globalización.

A pesar de las profundas diferencias entre los distintos movimientos, en todos coinciden millones de jóvenes en paro, muchos de ellos universitarios, clases medias empobrecidas que no se sienten representadas por sus políticos y un mundo financiero percibido como demasiado poderoso, irresponsable y culpable, con los políticos, de las desigualdades crecientes en las distintas sociedades, independientemente de su régimen político. «La fosa que separa a los ricos de los pobres en los países de la OCDE es la más profunda en treinta años», advertía la OCDE a primeros de diciembre⁽¹⁵⁾.

Imposible esperar unanimidad en las respuestas a desafíos tan diversos, pero a corto y medio plazo, un hecho, la crisis del euro, que se está llevando por delante, con elecciones o sin ellas, a Gobiernos de izquierda y de derecha, destaca sobre todos los demás. La gran prueba de 2012 es si la Unión Europea será capaz, por fin, de levantar el cortafuegos necesario para que la quiebra de Grecia y Portugal no se extienda a Italia, España y otros países miembros⁽¹⁶⁾.

La medicina aplicada al enfermo, en 2011, amenazaba con asfixiarlo. Se necesitaba urgentemente un revitalizante y, como solución duradera, acelerar la introducción de mecanismos de buen gobierno, sin los cuales la

⁽¹⁴⁾ *State of the Future 2011*. Disponible en siete idiomas, entre ellos el español. En sus 1.400 páginas se actualizan cada año los datos correspondientes a 15 de los desafíos globales más importantes. Lo edita la fundación del Millenium Project: www.millennium-project.org.

⁽¹⁵⁾ DUSSEAU, Brigitte, «De Madrid a New York, la colère contra la crisis et les inégalités» AFP. 8 de diciembre de 2011. Hora: 05:16 gm.

⁽¹⁶⁾ THE WORLD 2011. *Financial Times Special Reports*. 26 de enero de 2011. www.ft.com/intl/reports/the-world-2011.

globalización –mundialización para los franceses– es una vía potencial abierta permanentemente al caos.

La crisis económica tiene más elementos de cambio estructural que cíclico, seguramente por los efectos subestimados de la incorporación a la economía de libre mercado en los últimos veinte años de la antigua URSS, China, India y otras potencias emergentes, y por la revolución de las comunicaciones impulsada por Internet, la digitalización y la telefonía móvil.

La crisis de la eurozona ha puesto en evidencia los graves errores cometidos en su origen y aplicación, tal como ha reconocido el propio Jacques Delors, responsable principal de su puesta en marcha como presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1995. Los problemas del euro responden a «la obsesión alemana con el control monetario y a la falta de una visión clara de los demás países», reconocía en vísperas del Consejo Europeo de diciembre, en el que Gobiernos y mercados tenían puestas sus últimas esperanzas.

Los supervisores de la introducción de la moneda europea, en su opinión, pecaron de ingenuos, cerrando los ojos a las debilidades y desequilibrios de algunos países. Los dirigentes europeos actuales han respondido «demasiado tarde y mal» en apoyo del euro. «Todos debemos hacer examen de conciencia y reconocer parte de razón en la insistencia británica, desde el principio, en que un banco central y una moneda común sin integración política, económica y fiscal eran intrínsecamente inestables», pedía Delors pocos días antes de que, en el Consejo Europeo de diciembre, el Reino Unido se quedara fuera –el único de los 27– del proyecto de nuevo tratado intergubernamental para avanzar hacia una unión fiscal.

¿Serán capaces los dirigentes europeos de recuperar el tiempo perdido en 2012 y cumplir lo acordado? ¿Superará el nuevo proyecto los procesos de ratificación parlamentaria necesarios? ¿Es viable sin reformar los tratados para subsanar los errores del pasado y poder expulsar a quienes no cumplan las reglas? Delors cree que no. Es, sin duda, la cuestión más importante del *Panorama Estratégico* de este año⁽¹⁷⁾.

■ PRIORIDADES CONFUSAS

No es fácil fijar correctamente las prioridades en política exterior y de seguridad de un país cuando no hay una conciencia clara de las amenazas y de los riesgos o cuando sus dirigentes no están de acuerdo sobre ellas o cambian fácilmente de opinión.

De visita en los astilleros de Electric Boat de General Dynamics, en Groton (Conn), «la capital mundial de los submarinos», el pasado 17 de noviembre el

⁽¹⁷⁾ «Delors says euro flawed from start, blames others». Reuters. 2 de diciembre de 2011.

jefe del Pentágono, Leon Panetta, tras reiterar el compromiso oficial de Obama de reducir los gastos militares estadounidenses en 450.000 millones de dólares en diez años y de retirar todas las fuerzas de combate de Irak en 2011, se refirió a Afganistán, Libia y Al Qaeda:

- *En Afganistán esperamos poder avanzar en la misma dirección (que en Irak) (...), pero confiamos en que, para finales de 2014, seremos capaces de recuperar un país gobernable y seguro.*
- *Respecto a Libia, acabamos de retirarnos de la misión, una misión de la OTAN que ha sido un gran éxito.*
- *Sobre terrorismo (...) hemos diezmado la dirección de Al Qaeda, pero necesitamos mantener la presión⁽¹⁸⁾.*

A renglón seguido, enumeró las amenazas:

Sigue habiendo ahí fuera amenazas (...) como Irán, Corea del Norte y el espacio cibernético, todo un mundo nuevo en el que la guerra cibernética es una realidad, el campo de batalla del futuro. Y nos enfrentamos también a las amenazas de las potencias emergentes –China, India y otras– que tenemos que tener en cuenta siempre para asegurarnos la protección adecuada en el Pacífico y para que entiendan que no vamos a irnos a ninguna parte. Además, tenemos el Oriente Medio, que sigue en ebullición (...) Muchas amenazas.

20

Más que suficiente para negar, a diferencia de lo ocurrido tras la Segunda Guerra Mundial, tras Corea, tras Vietnam y tras la caída de la URSS, nuevos recortes indiscriminados en defensa. «El resultado es que debilitamos nuestra defensa global (...) y esta vez no lo vamos a hacer», afirmó. «Vamos a aprender de las lecciones del pasado».

En vísperas del décimo aniversario del 11-S, el presidente estadounidense, Barack Obama, reconocía en la CNN:

Lo que más nos preocupa hoy no es un ataque terrorista grave, aunque siempre exista ese riesgo (...), sino el lobo solitario, alguien con un arma capaz de causar matanzas indiscriminadas como la que acaba de producirse en Noruega⁽¹⁹⁾.

En julio, en el debate de confirmación en el Senado como nuevo presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor en sustitución del almirante Mike Mullen, el general Martin Dempsey, primer militar de Tierra que ocupa ese puesto desde 2001, se distanciaba de su antecesor en su evaluación de la principal amenaza para la seguridad en los albores del segundo decenio del siglo XXI.

⁽¹⁸⁾ U.S. Department of Defense. News Transcripts, 17 de noviembre de 2011. <http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=4929>.

⁽¹⁹⁾ <http://news.yahoo.com/obama-lone-wolf-terror-attack-biggest-concern-223347040.html>.

«¿Coincide usted con la reiterada afirmación de Mullen de que la crisis de la deuda es hoy la amenaza número uno para la seguridad?», le preguntaron varios senadores.

«El poder y la influencia requieren tres pilares de fuerza —el militar, el diplomático y el económico— y no se puede optar entre uno y otro», respondió⁽²⁰⁾.

Parece una respuesta más política que estratégica, anticipándose a las presiones crecientes para recortar sustancialmente el presupuesto del Pentágono, con sus inevitables consecuencias en la política exterior y militar de Estados Unidos y del resto de los aliados, pero refleja, a su vez, una opinión mucho más realista de la seguridad actual, con múltiples focos y grados de amenazas y riesgos entrecruzados, imposibles de separar, difíciles de clasificar y cada vez más difíciles de anticipar.

Garantizar la seguridad en este nuevo contexto, reconoce España en su primera estrategia de seguridad nacional, aprobada por el Consejo de Ministros el 24 de junio, «es una tarea compleja, en un mundo interdependiente y en transformación en el que convergen la peor crisis económica en más de ochenta años y un desplazamiento de poder económico de Occidente a Asia»⁽²¹⁾.

«Afrontamos amenazas y riesgos transversales, interconectados y transnacionales», se añade en la introducción del documento. «Preservar la seguridad requiere coordinación, tanto internacional como interna, y la contribución de la sociedad en su conjunto» y «un enfoque integral que conciba la seguridad de manera amplia e interdisciplinar, a nivel nacional, europeo e internacional». Recogiendo una opinión bastante generalizada en España, Francisco J. Ruiz González, analista del IIEEE, advierte que el año largo de esfuerzo para la elaboración de la estrategia bajo la dirección de Javier Solana servirá de poco o nada «si la Administración del Estado, más allá de los Ministerios de Defensa e Interior, no acoge los mandatos y orientaciones del documento de un modo constructivo, desarrollando en el marco de sus competencias sus propias normas y procedimientos de actuación»⁽²²⁾.

La portavoz de Defensa del PP en el Congreso en la última legislatura, Beatriz Rodríguez Salmones, declaraba a finales de octubre en un debate sobre el futuro

⁽²⁰⁾ <http://www.foxnews.com/politics/2011/09/30/new-us-military-chief-differs-with-mullen-over-national-security-threat-posed/>.

⁽²¹⁾ *Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos*. Moncloa. Madrid 2011, p. 1.

http://www.cidob.org/es/publicaciones/monografias/monografias/la_estrategia_espanola_de_seguridad_ees_una_responsabilidad_de_todos.

⁽²²⁾ RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J., *Estrategia Española de Seguridad*. Fundación Ciudadanía y Valores. Documentos. Doc/100. Junio de 2011, p. 9.

http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1309246509_270611_estrategia_espanola_de_seguridad.pdf.

de la seguridad y la defensa de España organizado en Madrid por la revista *Atenea* que «el texto va a ser útil, podrá ser reformado, revisado o hacerse otro». Y añadía: «Es valioso, está bien elaborado, pero, como cualquier política que intenta prolongarse en el tiempo, debe contar con consenso parlamentario» y «no es, no puede ser, nuestro documento» porque, entre otras cosas, «contiene aspectos muy vagos (...), especialmente sobre los intereses de España como nación soberana» y «pretende decirle al próximo presidente del Gobierno (...) cómo debe ser su oficina presidencial»⁽²³⁾.

No parece, pues, que en España se haya logrado todavía un consenso mayor que en Estados Unidos sobre las prioridades de seguridad entre las principales fuerzas políticas.

A pesar de las diferencias señaladas anteriormente, Dempsey se ha sumado a las repetidas advertencias de Mullen contra las nuevas amenazas cibernéticas, sin ocultar su escasa preparación en la materia:

Confieso, de entrada, que mis ideas (sobre la cuestión) están aún tomando forma, pero me han informado de que la guerra cibernética será, probablemente, una de las cuestiones más importantes de mi mandato⁽²⁴⁾.

Su antecesor identificó en su despedida los ataques cibernéticos y las armas nucleares rusas como las otras dos grandes amenazas existenciales para Estados Unidos, aunque reconoció que «la última amenaza está bien controlada por los acuerdos de control de armamentos, incluido el nuevo tratado START de 2010»⁽²⁵⁾.

Para el director del FBI, Robert Mueller, la distinción entre amenazas cibernéticas, China, Rusia e Irán es una pérdida de tiempo, pues estos países son los que más esfuerzos están haciendo para disponer de una capacidad cibernética ofensiva contra objetivos militares, económicos y comerciales:

Desde 2006 hemos tenido varios casos, investigaciones, juicios de personas relacionadas con China que han participado en espionaje económico, filtración de información y actividades similares⁽²⁶⁾.

¿Coinciden estas prioridades con las de los electores? A primeros de agosto un grupo conservador, Secure America Now, realizó una encuesta con una muestra

⁽²³⁾ «El PP reconoce que *Estrategia española de seguridad* no es su documento». EFE. 27/10/2011, Hora: 12:49 gmt.

⁽²⁴⁾ <http://www.foxnews.com/politics/2011/09/30/new-us-military-chief-differs-with-mullen-over-national-security-threat-posed/>.

⁽²⁵⁾ Ibid.

⁽²⁶⁾ <http://www.washingtontimes.com/news/2011/mar/10/china-deemed-biggest-threat-to-us/?page=al>.

de mil entrevistados. Por países, el 63% identificaba a Irán como la principal amenaza, el 50% citaba a China y un 47% a Corea del Norte. Casi ocho de cada diez daban por hecho que las presiones sobre Irán no frenarían sus planes de nuclearización y que, de hacerse con armas nucleares, Irán las utilizaría contra Israel y/o las pondría en manos de grupos terroristas para utilizarlas contra Estados Unidos. Parecía un anticipo programado de las nuevas presiones contra Irán en el último año⁽²⁷⁾.

Cuando se les preguntaba por la causa principal de inseguridad, independientemente del origen geográfico, la mayoría señalaba la crisis económica.

Con la elección de Dempsey, Obama completaba la renovación de su equipo de seguridad nacional. León Panetta pasaba de la CIA al Pentágono en sustitución de Robert Gates el 1 de julio, el general David Petraeus se retiraba del Ejército y sustituía a Panetta al frente de la CIA, dejando el mando de las fuerzas de Estados Unidos y de la OTAN en Kabul al general de Marines John Allen, y el general Raymond Odierno se hacía cargo del Ejército de Tierra, puesto ocupado hasta julio por Dempsey. Adaptar la seguridad y defensa de su país a la crisis económica y gestionar la retirada de Irak y Afganistán son sus prioridades más urgentes, pero todos reconocen la necesidad de prepararse para escenarios imprevistos.

Si Obama no fuera reelegido en 2012, es probable que algunas de esas prioridades sean revisadas, pues algunas de las voces más influyentes en el partido republicano, como el exvicepresidente Dick Cheney, critican abiertamente, por considerarla precipitada, la retirada de Irak y Afganistán, y difieren radicalmente de la evaluación de amenazas de la Administración Obama:

La amenaza más peligrosa que afrontamos hoy es la posibilidad de que caigan materiales nucleares en manos de terroristas. Se trata de una amenaza muy real. Corea del Norte ya ha probado dos armas nucleares y les hemos pillado con las manos en la masa, suministrando un reactor a Siria, uno de los regímenes que más apoyan el terrorismo (...) Afortunadamente, Israel se hizo cargo del asunto, pero el problema sigue estando ahí y continuamos sin controlar a Corea del Norte⁽²⁸⁾.

⁽²⁷⁾ *National Survey*. Secure America Now. Septiembre de 2011.

<http://www.secureamericanow.org/threat-of-the-day/2011-09-release-iran-now-viewed-as-top-american-security-threat/>.

⁽²⁸⁾ «Ten years after: Lessons learned, lessons unlearned. A 9/11 Anniversary conversation with former Vice President Richard Cheney». American Enterprise Institute. 9 de septiembre de 2011.

<http://www.aei.org/events/2011/09/09/a-911-anniversary-conversation-with-former-vice-president-richard-cheneybrten-years-after-lessons-learned-lessons-unlearned/>.

Tan solo cinco meses antes de la audiencia de Dempsey, el 10 de marzo, ante el mismo comité del Senado (*the Armed Services Committee*), el director nacional de Inteligencia, James Clapper, describía a China como «la amenaza mortal más grave para los Estados Unidos entre los Estados nación» y rebajaba la amenaza rusa a un segundo lugar. Ante la sorpresa de algunos senadores, explicó que los peligros de Irán y de Corea del Norte «no son graves amenazas estratégicas porque carecen de la fuerza de China y Rusia»⁽²⁹⁾.

En la misma comparecencia, en clara discrepancia con el discurso oficial de la Casa Blanca, que en esas fechas ya estaba pidiendo la dimisión del coronel Muamar el Gadafi, Clapper consideró probable la victoria del régimen libio sobre los rebeldes y no descartó la ruptura del país norteafricano en tres repúblicas o un escenario incontrolado como el de Somalia. Los hechos desmintieron sus previsiones sobre la victoria de Gadafi a finales de octubre. En cuanto al futuro de Libia, dependerá de lo que decidan sus nuevos dirigentes y de la ayuda que reciban de las grandes potencias y de sus vecinos.

A primeros de julio, camino de Afganistán, en su primer viaje al extranjero como nuevo secretario de Defensa, Leon Panetta, responsable principal de la operación que acabó con la vida de Osama Bin Laden la noche del 1 al 2 de mayo en Abbottabad, a 80 kilómetros de la capital pakistaní, apuntaba a Yemen, no a Pakistán, como el origen actual de «la amenaza terrorista más grave» y aseguraba que Estados Unidos está «a punto de derrotar estratégicamente a Al Qaeda»⁽³⁰⁾.

Es indiscutible la importancia de la muerte de Bin Laden y de otros destacados dirigentes de Al Qaeda como Ilyas Kashmiri a primeros de junio y, sobre todo, Anwar Awlaki, uno de los mejores propagandistas y el supuesto jefe de Al Qaeda en la Península Arábiga, el 23 de septiembre en Yemen. Pero, como advirtió el propio Obama tras cada uno de estos éxitos, Al Qaeda, aunque debilitada, sigue siendo peligrosa.

Estos éxitos se deben en gran medida a la multiplicación de los ataques con aviones no tripulados (*drones*) en Yemen y en el santuario de las llamadas FATA (*Federally Administered Tribal Areas*) de Pakistán, pero la mayor parte de los especialistas en el terrorismo yihadista reconoce que, «aunque la campaña de

⁽²⁹⁾ LAKE, Eli, «China deemed biggest threat to U.S., Russia second, DNI chief says». *The Washington Times*, 10 de marzo de 2011. <http://www.washingtontimes.com/news/2011/mar/10/china-deemed-biggest-threat-to-us/print/>.

⁽³⁰⁾ BUMILLER, Elizabeth, «Panetta says defeat of Al Qaeda is “within reach”». *The New York Times*, 9 de julio de 2011, p. A11. <http://www.nytimes.com/2011/07/10/world/asia/10military.html>.

los *drones* (...) ha degradado la capacidad de Al Qaeda, de ningún modo ha eliminado sus posibilidades de organizar nuevos atentados»⁽³¹⁾.

Para Michael Leiter, director del *US National Counterterrorism Centre* (NCTC) hasta el pasado verano, la amenaza terrorista principal en 2011 ya no está en Yemen ni en Pakistán, sino en «la identificación de ciudadanos estadounidenses dispuestos a causar daño a su propia patria» no solo entre la minoría musulmana más radicalizada sino también entre los grupos de la extrema derecha. Leiter se refería a Estados Unidos, pero su diagnóstico puede extenderse a toda Europa⁽³²⁾.

El hecho de que 33 de los 54 atentados cometidos o planificados por yihadistas en territorio estadounidense entre el 11 de septiembre de 2011 y el 4 de diciembre de 2011, con 17 víctimas mortales, hayan tenido como objetivos instalaciones militares hace pensar a los responsables de la defensa interior del Pentágono y a sus principales aliados en el Capitolio, mayoría en los comités de Defensa de ambas cámaras, que Al Qaeda sigue siendo una amenaza grave.

Aunque la valoración de esa amenaza puede estar condicionada por el debate de los presupuestos de defensa de 2012, los países amenazados por el terrorismo yihadista, entre los que se encuentra España, están obligados, independientemente de cómo evolucione Al Qaeda⁽³³⁾, a mantener la vigilancia militar, policial y de espionaje.

■ PANORAMA ESTRATÉGICO 2012

Desde su primera edición, hace quince años, *Panorama Estratégico* ha combinado el análisis de la actualidad anual y de los conflictos más graves con estudios de tendencias globales que permiten la contextualización y comprensión de la avalancha de datos que, de forma cada vez más rápida

⁽³¹⁾ CRUICKSHANK, Paul, «Study: Western militants trained in Pakistan still #1 threat». CNN. 11 de julio de 2011. Se trata de la síntesis de un informe de 66 páginas sobre la amenaza de Al Qaeda tras la muerte de Bin Laden de la New America Foundation. El informe completo se puede consultar en:

http://security.newamerica.net/publications/policy/the_militant_pipeline_0.

⁽³²⁾ BRANDMAIER, Frank, «US faces new threats: homegrown terror and cyber attacks». DPA, 8 de septiembre de 2011. Texto completo en:

http://www.monstersandcritics.com/news/usa/news/article_1661629.php/US-faces-new-threats-homegrown-terror-and-cyber-attacks.

⁽³³⁾ Para un análisis pormenorizado, véase «The terrorism endgame: Lessons from the war on anarchy (part I and II), de Brent T. RANALLI, *The Globalist*. www.theglobalist.com/Story.aspx?StoryId=9372 y los libros *Osama Bin Laden y Al Qaeda. El fin de una era*, de AVILÉS, Juan (Edic. Catarata, Madrid 2011) y *Las nueve vidas del Al Qaeda*, de FILIU, Jean-Pierre (Edic. Icaria, Barcelona 2011).

e inconexa, amenaza con desbordarnos. Sin tener en cuenta el río de la actualidad –los ladrillos del edificio de la Historia con mayúscula– es imposible comprenderla, pero la actualidad, por sí sola, no basta para hacer y, mucho menos, anticipar la Historia. Para ello se necesita prospectiva.

Muy pocos observadores han logrado anticipar los cambios históricos más importantes a partir de los datos a los que tenían acceso en vida. El estadounidense Brooks Adams, fijándose en el control de minerales como factor esencial del poder, predijo ya en el siglo XVIII, mientras los demás seguían obcecados en la industria rural y en la demografía francesa, la decadencia de Inglaterra y el crecimiento gradual de Rusia y de China. Los lectores de Alexis de Tocqueville, a mediados del XIX, pueden identificar con gran acierto las claves del poder de Estados Unidos en el siglo XX. En 1939, antes de la invasión alemana de Polonia, el historiador británico E. H. Carr, en *La crisis de los veinte años*, describió los elementos fundamentales de la estructura bipolar durante la Guerra Fría ocho años antes de que un joven diplomático estadounidense destinado en Moscú, George Kennan, con el pseudónimo de *Mr. X*, redactara el telegrama que sirvió de guía para la contención de la URSS en el medio siglo siguiente.

Un año es demasiado poco tiempo para confirmar tendencias y, sin embargo, algunos accidentes (Chernóbil), elecciones (Thatcher, Reagan...) o muertes (archiduque Francisco Fernando en Sarajevo en 1914) han bastado, como en la metáfora de la mariposa que se metió en el avión de Tokio y provocó un huracán en Nueva York, para cambiar en días el destino de millones de habitantes durante generaciones. En el último año Fukushima puede ser el accidente que despierte al aletargado Japón de los últimos veinte años y la inmolación del joven Mohamed Bouazizi ha prendido una mecha en el mundo árabe que se está extendiendo al resto del mundo. Si alguna de las elecciones previstas en los próximos meses produce algún cambio comparable, está por ver.

Teniendo en cuenta estas dificultades, los contenidos de Panoramas anteriores y las líneas prioritarias de trabajo de sus respectivos centros, el director del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), general Miguel A. Ballesteros, y el subdirector del Real Instituto Elcano (RIE), Charles Powell, corresponsables de *Panorama Estratégico*, eligieron para la edición 2011-2012 la crisis económica, con atención especial a la crisis del euro; las encrucijadas árabes que ya han provocado la caída de tres dictadores; los focos de conflictos armados, latentes o en transición en el mundo musulmán; el principio del fin de la intervención militar en Afganistán tras diez años de guerra y la muerte de Osama Bin Laden en territorio pakistaní; las amenazas que ponen en peligro el despertar económico y democrático de África de los últimos años, y la respuesta de América Latina a la recesión en el norte del planeta, a la globalización y al desplazamiento de poder de Occidente a Oriente iniciado hace ya tiempo y acelerado por la crisis.

Desde especialidades bien distintas, los seis autores, cuatro civiles y dos militares, todos ellos destacados investigadores en su materia con numerosas publicaciones, han evitado en sus respectivos análisis cualquier determinismo ideológico y, atendiendo a los datos y a los argumentos de los principales expertos en cada tema, ofrecen múltiples ideas para sortear los retos principales.

■ Más allá del euro

Haciendo suyo el diagnóstico de Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff, que han estudiado detenidamente más de ocho siglos de crisis financieras, Federico Steinberg, investigador principal de economía y comercio del RIE y profesor de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid, anticipa que «la vuelta a la normalidad tardará años en producirse y el periodo de desapalancamiento estará plagado de baches».

Las fuertes turbulencias en la economía internacional a finales de 2011, añade, responden a decisiones concretas de Estados Unidos y de la Unión Europea en los últimos meses, a la falta de liderazgo y a las medidas, claramente insuficientes e ineficaces, adoptadas para hacer frente al triple reto de contracción, deuda y déficit a ambos lados del Atlántico. El resultado es «el riesgo de caer en un estancamiento como el que Japón vivió tras el estallido de su burbuja inmobiliaria durante la década de los noventa».

Condiciona el comienzo de la solución a que los países insolventes de la eurozona, como Grecia, suspendan pagos y a que se establezca un perímetro de seguridad que proteja del contagio a los demás miembros del Eurogrupo con problemas de liquidez. «Todo ello –advierte– requiere fondos públicos, liderazgo político y un BCE dispuesto a proveer liquidez en grandes cantidades, pero, por el momento, hay escasez de los tres, sobre todo de liderazgo político».

Steinberg analiza con precisión las dos interpretaciones o narrativas de la crisis de la eurozona: la ortodoxa liberal adoptada por Alemania y el resto de los principales acreedores, que achaca la crisis a la indisciplina e irresponsabilidad fiscal de los periféricos, y la de los deudores principales, que atribuyen el aumento de sus déficits y deuda, sobre todo, a la crisis financiera internacional y al propio sistema monetario europeo.

«En la práctica es imposible dilucidar cuál de los dos diagnósticos es el correcto», concluye, pero «es irrelevante saber quién tiene razón». Lo importante, señala, es que las diferencias en el diagnóstico de la crisis y en la identificación de culpables han reducido gravemente la confianza en la Unión Europea, sobre todo dentro de Alemania, su motor indispensable, y aumentan el peligro de que naufrague el proyecto de integración europea construido con tanto esfuerzo durante los últimos sesenta años.

Sin posibilidades de devaluaciones nacionales en la zona euro, de los tres escenarios posibles –que Alemania pague, la ruptura del sistema o la solución latinoamericana de ajustes durísimos–, en 2011 se ha ido imponiendo el tercero, aunque edulcorado tarde y mal con pasos tímidos, más firmes a medida que se agravaba y extendía la crisis.

Agotados muchos de los estímulos fiscales y monetarios introducidos tras la caída de Lehman Brothers en 2008, con tipos de interés ya muy bajos y una capacidad de endeudamiento público nula o muy reducida, sobre todo en la periferia del euro, cuando más necesaria es la cooperación internacional para evitar una nueva recesión más concentradas están las principales potencias en sus problemas internos, «lo que aumenta los riesgos de una nueva guerra de divisas y de escaladas proteccionistas».

«Aunque hay opciones de política fiscal y monetaria, cada alternativa está asociada a altos niveles de incertidumbre porque no se sabe cómo reaccionarán la economía o los mercados», reconoce el autor. «Para reducir el exceso de endeudamiento hace falta crecimiento, pero muchas de las políticas para promover el crecimiento generan nueva deuda, lo que supone un círculo vicioso difícil de romper».

Para España, añade, «la situación es particularmente preocupante porque, a diferencia de Estados Unidos, Alemania o Francia, no había logrado alcanzar niveles de crecimiento significativos antes del comienzo de la desaceleración global, no tiene margen para la expansión fiscal y su tasa de desempleo es la más alta de los países avanzados. La ralentización económica mundial podría suponer una recaída en su crecimiento y la imposibilidad de utilizar las exportaciones como motor de su recuperación».

A pesar de todas las limitaciones, Steinberg considera imprescindible:

- avanzar hacia un modelo más sostenible y equilibrado de la economía mundial según los parámetros aprobados (pero no aplicados) por el G-20 en la cumbre de Pittsburgh, en 2009, y siguientes,
- cerrar la Ronda de Doha para legitimar la OMC y evitar graves enfrentamientos comerciales entre los países avanzados y los emergentes,
- aumentar la oferta de materias primas (energía y alimentos sobre todo) para impedir que los precios sigan subiendo, lo que requiere fuertes inversiones,
- avanzar con acuerdos multilaterales en la lucha contra el cambio climático,
- combinar recursos para poder hacer frente, dada su economía de escala, a los principales proyectos de desarrollo tecnológico.

La crisis económica de estos últimos cuatro años, concluye Steinberg, ha acelerado «la tasa a la que los países emergentes están aumentando su peso relativo en la economía mundial», proceso que se plasma en que:

- la mayoría de los préstamos del FMI se concentren ya en la zona euro,
- se sucedan las adquisiciones de empresas occidentales por los fondos soberanos de los países emergentes,
- China acumule ya más de tres billones de dólares en reservas y se le suplique adquirir títulos de deuda europea,
- cada vez más avances tecnológicos procedan de empresas multinacionales con origen en los países emergentes.

Tras estos ejemplos, a los que podrían añadirse muchos más, subyace una transformación profunda del sistema internacional, impulsada por una creciente multipolaridad y por una rápida desoccidentalización, cambios que «están dejando obsoletas las conceptualizaciones sobre centro y periferia» y conforman una economía mundial que cada día se asemeja más a «una red donde persisten grandes nodos (los países ricos), pero donde cada vez tienen más peso otros polos que crecen a gran velocidad».

Se trata de un proceso gradual aún no completado y reversible, advierte Steinberg, recurriendo a los interesantes datos obtenidos en el primer *Índice Elcano de Presencia Global* y reconociendo el riesgo de que se produzca un vacío de poder en el sistema internacional como el del periodo de entreguerras, en el siglo XX, cuando el Reino Unido ya no podía mantener su hegemonía y Estados Unidos no estaba dispuesto a hacerlo. «Es de esperar que la comunidad internacional aprenda de sus propios fracasos históricos», señala.

Las propuestas de Francia y de la RFA del 5 de diciembre, aprobadas con muy leves retoques por el Consejo Europeo cuatro días más tarde, incluían pocas novedades: limitar el déficit presupuestario al 3% del PIB, sanciones si no se respeta ese límite, constitucionalización del equilibrio presupuestario en cada país miembro como ya acordaron Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy en España el pasado verano, techo en la deuda que cada país puede alcanzar... En lo esencial, forman parte de la legislación europea desde hace años o meses. La constitucionalización y la posibilidad de denunciar a los incumplidores ante el Tribunal Europeo de Luxemburgo tal vez sean los elementos más novedosos, pero ¿convencerá a los mercados? En cuanto a la idea de cumbres mensuales mientras se prolongue la crisis, prácticamente ya se estaba haciendo.

Estas propuestas formarán parte de un nuevo tratado intergubernamental ante la oposición del Reino Unido a incluirlas en los tratados en vigor sin un protocolo de excepción para la City y entrarán en vigor, junto con el reforzamiento del Mecanismo de Estabilización Monetaria, cuando sea ratificado por una mayoría representativa del 90% del capital comprometido (500.000 millones de euros), cantidad revisable en marzo de 2012. Además se decidió aportar hasta 200.000 millones más en forma de préstamos bilaterales al FMI y buscar fondos complementarios de otros países. La mayoría cualificada del 90% en

el Mecanismo Europeo de Estabilización se redujo al 85%, con lo que España pierde influencia.

■ **La primavera árabe**

De no haber coincidido con la crisis económica y financiera en Europa y en Estados Unidos, la llamada *primavera árabe*, concepto generalizado pero muy imperfecto para describir el balance de 2011 en esta región del mundo –tres autócratas destituidos, uno de ellos asesinado, otros tres seriamente amenazados, una guerra civil con intervención extranjera, elecciones democráticas en dos países y programadas en varios más para 2012 y reformas constitucionales en algunos–, habría dominado por completo la agenda internacional del último año.

Haizam Amirah Fernández, investigador principal del RIE sobre el Mediterráneo y el mundo árabe, y profesor asociado del Instituto de Empresa, califica el balance de «sobrecogedor» y, reconociendo las grandes incertidumbres existentes, considera imparable la oleada de cambios en marcha.

En el origen de la *primavera árabe*, lo sorprendente, en su opinión, no es la movilización de millones de árabes contra sus regímenes políticos, sino su carácter no violento y desideologizado, la rapidez con que se ha propagado de un país a otro y la importancia creciente de las nuevas tecnologías de la información como catalizadores.

Aunque no hay dos procesos idénticos, todos reclaman dignidad, trabajo y dirigentes al servicio de los ciudadanos, por lo que, como señala Amirah, si los Gobiernos que surjan de esta fase de transición no satisfacen esas demandas con hechos concretos y resultados tangibles, tendrán a las poblaciones en contra.

Muchos dogmas sobre el mundo árabe se han hecho añicos en estos meses: la pasividad de su población por miedo a los sistemas policiales, la incompatibilidad entre árabes y democracia, el apoyo incondicional de las grandes potencias a sus dictadores...

«En el fondo de las protestas está el malestar por una corrupción extendida y poco disimulada, por una clase gobernante depredadora de la riqueza nacional, por la ausencia de justicia social y por la falta de garantías para hacer respetar las libertades individuales y los derechos humanos», escribe Amirah.

A partir de la obra del politólogo egipcio Nazih Ayubi sobre la hipertrofia del Estado árabe y los *Informes sobre desarrollo humano árabe* publicados desde 2002, el autor distingue con precisión las causas estructurales y formales de las

movilizaciones, las chispas que los provocaron, los polvorines del descontento político en cada incendio y los factores de transformación que han convertido dichos incendios en una fuerza incontrolable: la demografía, el papel de la mujer, la educación, la información, la globalización...

Amirah reconoce el papel decisivo de los distintos Ejércitos antes, durante y después de cada cambio de régimen y resta dramatismo a los éxitos de movimientos islamistas en los primeros procesos electorales en Túnez, Marruecos y Egipto.

Teniendo en cuenta los índices de participación y los resultados, deja claro que solo un 20% de los votantes potenciales de Túnez y un 8% de los marroquíes han votado por ellos y adelanta tres conclusiones provisionales: los votantes prefieren, como era de esperar, los partidos más identificados con la moralización de la vida pública y la anticorrupción; las demás fuerzas políticas deberían evitar la fragmentación y esforzarse por conectar mejor con las poblaciones; y, en vez de preocuparse por el hecho de que sean o no islamistas, lo importante es que acepten reglas de juego democráticas acordadas por la mayoría.

El contacto prolongado de muchos dirigentes islamistas con Occidente, las profundas diferencias existentes dentro del islamismo, el fracaso de Al Qaeda y del yihadismo en las sociedades árabes, la nueva realidad interna de estos países y su dependencia del exterior llevan al autor a aconsejar prudencia antes de dejarse arrastrar por nuevos escenarios apocalípticos como los que, durante decenios, justificaron el apoyo incondicional a dictaduras impresentables.

Sorprendidos por las revueltas, las instituciones y los Gobiernos europeos han tratado de adaptarse al nuevo escenario regional, pero, en opinión de Amirah, la respuesta hasta hoy ha adolecido de incoherencia (Libia y Siria, valores y políticas europeas en el Mediterráneo) y de falta de contenidos concretos (la crisis sin duda influye).

«Es el momento de que las potencias occidentales, y concretamente de la Unión Europea, reevalúen el coste real del modelo de estabilidad que los regímenes árabes prometían a cambio de su apoyo incondicional», advierte. «En esta nueva etapa se hace necesario que los ciudadanos y los dirigentes europeos se cuestionen si su seguridad y sus intereses económicos en su vecindario del sur están mejor garantizados por ‘Estados feroces’ o por Estados fuertes».

Ante los tres escenarios posibles que plantea, según evolucionen los cambios –consolidación gradual de transiciones democráticas, procesos contrarrevolucionarios o bandazos entre democratización y represión según los distintos países–, Amirah considera urgente que Europa propicie «una

convergencia en términos políticos, económicos y sociales que impida que el Mediterráneo se convierta en el ‘telón de acero’ del siglo XXI, y eso pasa por una “revolución mental” (...) para comprender y reaccionar ante la ola de cambios antiautoritarios».

Concertación, un enfoque común, condicionalidad bien empleada, cooperación más estrecha entre las sociedades civiles y una implicación más decidida y generosa a favor de las transiciones democráticas son algunas de las recomendaciones principales que el autor señala para Europa. Respecto a España, como en tantos otros ámbitos de su política exterior y de seguridad, considera necesaria «una política de Estado hacia el Mediterráneo, más allá de posicionamientos partidistas».

■ Conflictividad en el mundo musulmán

Distinguiendo tres tipos de conflicto –armados, en evolución y en estado latente– en el mundo musulmán de hoy, Rafael Calduch, catedrático de Relaciones de la Universidad Complutense, analiza las causas, formas, gravedad y riesgos de: la conflictividad en Libia tras la intervención de la OTAN y la muerte de Gadafi; los territorios palestinos en busca de reconocimiento como Estado; un Irán cada año más cerca de la bomba atómica; un Kurdistán que sigue amenazando la estabilidad de Turquía, Siria, Irak y otros países de la región, y, por último, el Sáhara Occidental, el Cáucaso Norte, Nagorno-Karabaj y zonas estratégicas, por sus yacimientos de gas y petróleo o por su situación geográfica, de Asia Central.

Calduch deja clara la importancia decisiva que tuvo la intervención internacional, a instancias de Francia y el Reino Unido, para la victoria de los rebeldes sobre un adversario, el régimen de Gadafi, muy superior militar y económicamente. «Es evidente que las experiencias de Israel en Líbano en 2006, en Irak en 1991 y 2003, y en Afganistán desde 2001 fueron lecciones decisivas para la iniciativa franco-británica», escribe.

Califica de «discutible» la legitimidad y oportunidad de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad considera previsible el desarrollo de las operaciones teniendo en cuenta las extraordinarias circunstancias en que se produjeron, pero no tiene ninguna duda sobre su legalidad y el éxito de la intervención, ni sobre lo que hay que hacer a partir de la victoria rebelde para evitar el caos u otra autocracia parecida o peor que la de Gadafi:

- el restablecimiento del control político y militar sobre el país, lo que requiere el desarme de las milicias, la reorganización de las Fuerzas Armadas y de la Policía, la recuperación de los importantes arsenales de armas dispersos por todo el país y un pacto entre las principales etnias que se enfrentaron durante el conflicto;

- la recuperación cuanto antes de la producción y exportación de petróleo y gas;
- el abastecimiento a la población de productos básicos y servicios esenciales, sobre todo en las ciudades más castigadas durante la guerra;
- la reconstrucción de las infraestructuras básicas para poder establecer lo antes posible en la mayor parte del país una Administración que funcione.

Del cumplimiento mejor o peor de estos objetivos dependerá, concluye en este apartado, «la legitimación o deslegitimación popular del nuevo régimen».

El fracaso de los últimos mediadores estadounidenses, las revueltas árabes, especialmente la egipcia, el enfriamiento de la asociación estratégica con Turquía y la reconciliación entre Hamas y Al Fatah han aislado y debilitado diplomáticamente a Israel, pero la solicitud de reconocimiento en la ONU por los palestinos no parece haber tenido ningún impacto significativo en el conflicto.

El autor reconoce, citando los últimos informes de la Organización Internacional de Energía Atómica, el riesgo creciente de que Irán se haga con una capacidad nuclear militar, pero, tras analizar los efectos políticos, económicos y de seguridad de un posible ataque para impedirlo, apuesta por una continuación de la vía diplomática seguida hasta ahora, sin descartar la acción militar para más adelante, cuando se haya superado lo peor de la actual crisis económica en Occidente.

Después de analizar las profundas divergencias político-religiosas que subsisten entre las principales fuerzas iraquíes tras las elecciones de 2010, prevé una escalada de la violencia que puede poner en peligro la estabilidad del país. Un nuevo acuerdo de defensa y seguridad con Estados Unidos en 2012, que no se pudo alcanzar el año pasado, ayudaría a mantener el frágil equilibrio existente entre suníes, chiíes y kurdos, atizado por el temor generalizado, tal vez exageradamente, de que Irán ocupe el vacío dejado por Estados Unidos.

Si los dirigentes kurdos iraquíes se empeñan en forzar su separación del resto de Irak para gestionar sin control de Bagdad sus yacimientos de petróleo, ese equilibrio será insostenible y aumentaría el riesgo de que en Turquía, con un Ejército sometido cada vez más al poder civil tras los juicios, detenciones y destituciones de sus principales mandos por el Gobierno de Erdogan, resurja la guerrilla del PKK.

Las conclusiones del análisis de los conflictos latentes se pueden resumir en los puntos siguientes:

- El actual *impasse* en las relaciones entre marroquíes y saharauis está radicalizando a los más jóvenes del Frente Polisario, propiciando entre ellos

la idea de una vuelta a la guerra y nuevos estallidos de violencia popular, y facilita la penetración del terrorismo yihadista en la región; en cuanto a la reforma constitucional y las elecciones marroquíes de 2011, en opinión de Calduch, «no constituyen una garantía de continuidad del régimen» por más que la propaganda interna y externa pretenda transmitir otra imagen.

- Distinguiendo entre las repúblicas federadas del interior, los países fronterizos y zonas vitales para la proyección mundial del poder ruso, el objetivo de Moscú en todos los conflictos latentes de la antigua URSS es «asegurar su zona de influencia estratégica (...) contrarrestando la penetración de otras potencias mundiales o regionales».

■ Afganistán y Pakistán

Partiendo de una historia muy compleja, para comprender el proceso gradual de retirada de las fuerzas occidentales de Afganistán y evitar que el país vuelva a convertirse en santuario yihadista y en foco de inestabilidad regional e internacional, Francisco J. Berenguer Hernández, teniente coronel del Ejército del Aire y analista principal del IIEEE, analiza por separado los conflictos afgano y pakistaní, las interconexiones que los han agravado, las causas de la intervención estadounidense en 2001 y los resultados de diez años de guerra.

34

La mejor demostración del fracaso de las estrategias (en plural, pues hubo varias) hasta 2009 está en los cambios sustanciales introducidos por la Administración Obama desde su llegada a la Casa Blanca: un aumento del número de soldados de combate desplegados, más de 40.000 entre estadounidenses y aliados; la intensificación de los ataques en los principales feudos talibanes del sureste del país; la aceleración del programa de afganización del conflicto, que debía alcanzar los 171.600 soldados afganos a finales de 2011, y acciones diplomáticas y militares mucho más contundentes contra los talibanes y contra sus aliados en el santuario pakistaní.

El problema con estas acciones, como se demostró con la que puso fin a la vida del líder y cofundador de Al Qaeda, Osama Bin Laden, el pasado 1 de mayo, es que han agravado la desconfianza entre Estados Unidos y Pakistán, país imprescindible para la estabilización de Afganistán.

El objetivo, confirmado en la cumbre de la OTAN en Lisboa en noviembre de 2010, es completar la cesión de la responsabilidad militar sobre todo el país a los afganos a finales de 2014. A partir de esa fecha, escribe el autor, «solo permanecerá en el país un núcleo reducido de tropas extranjeras bajo una fórmula por definir, aunque se barrunta la presencia permanente de un fuerte contingente aéreo».

El embajador estadounidense en Kabul, Ryan C. Crocker, explicaba esta ambigüedad en diciembre de 2011 a un reducido grupo de periodistas con

estas palabras: «Los afganos tendrían que pedirlo –la permanencia de algunas fuerzas estadounidenses–, pero entiendo perfectamente que nuestra respuesta sea “sí, tiene sentido”». Y añadió: «No hay nada en la declaración de Lisboa sobre 2014 que impida una presencia militar internacional más allá de esa fecha. Dependerá de las partes, que, para entonces, pueden ser numerosas»⁽³⁴⁾.

Contrastando las fuentes oficiales y académicas más fiables, Berenguer muestra las luces, que las hay, y las muchas sombras (bajas, coste, deserciones de un número elevado de soldados y policías afganos, corrupción, expansión del territorio amenazado por la insurgencia, dependencia casi total de la ayuda internacional y del cultivo del opio, etcétera) de un conflicto del que nadie ve ya otra salida que la negociación política.

Berenguer atribuye los ataques más recientes de los talibanes contra objetivos humanos y materiales de gran relevancia a su necesidad de demostrar la incapacidad de las fuerzas afganas para responsabilizarse de la seguridad y de aparentar una fortaleza que no tiene ante las negociaciones futuras. «En cualquier caso, ambos bandos parecen convencidos de la imposibilidad de una victoria militar y de la necesidad de un acuerdo político», añade, «lo que pasa inevitablemente por la negociación».

«El cansancio de las naciones con mayor presencia –en Afganistán– es demasiado obvio», reconoce. «La crisis económica y el hastío de la opinión pública ante una campaña tan larga son demasiado evidentes, por lo que los líderes talibanes pueden explotar esta circunstancia en su favor. Sin embargo, los avances realizados contra la insurgencia en las últimas fases de la campaña son notables, de modo que también se observa cansancio y desmoralización en el bando talibán».

Aparte de la formación de soldados y policías locales, en el proceso de afganización Berenguer destaca tres clases de medidas menos conocidas, pero de gran importancia para el futuro del país: la entrega entre octubre de 2011 y marzo de 2012 a las fuerzas afganas de 22.000 vehículos, 44 aviones y helicópteros, 40.000 armas y miles de equipos electrónicos y de comunicaciones; una intensa campaña de propaganda para mejorar la imagen del nuevo Ejército, y la organización de milicias locales –en octubre de 2011 ya había unos 6.000 efectivos en este contingente–, que, según el autor, podría «aumentar la inestabilidad, creando focos de poder que favorezcan el retorno de los señores de la guerra».

Será muy difícil evitar una nueva guerra civil sin la reconciliación entre las principales etnias afganas y sin fuentes económicas alternativas que garanticen la viabilidad de Afganistán cuando se vayan las tropas extranjeras. ¿Mantendrán

⁽³⁴⁾ NORDLAND, Rod, «U.S. troops could stay in Afghanistan past deadline, envoy says». *The New York Times*, 10 de diciembre de 2011.

las potencias occidentales su ayuda después de la retirada de sus soldados? ¿Es posible la paz en Afganistán sin un acuerdo regional que comprometa en firme a Pakistán, India, China, Rusia e Irán? ¿Ocuparán China e India el vacío que puede dejar Occidente si se retira sin garantías de un futuro afgano más seguro y estable que el que permitió la preparación de los ataques del 11-S, de los que en septiembre se cumplieron diez años por Al Qaeda?

Aunque los dirigentes estadounidenses y de la OTAN creen superada la fase más difícil de la transición –los informes semestrales del Pentágono así lo indican⁽³⁵⁾–, tras más de treinta años de ocupación extranjera, guerras civiles, dictadura talibán y campañas militares de Estados Unidos y de la OTAN, la mayor parte de los afganos –más de un 70% de ellos analfabetos– sigue sin voz y sin capacidad de influir sobre sus dirigentes. La ausencia de Pakistán y de los talibanes en la Conferencia de Bonn a primeros de diciembre para preparar el futuro del país tras la retirada de las tropas extranjeras tampoco es una señal positiva.

■ África subsahariana

La pacificación iniciada en África a comienzos de siglo continúa. La economía crece, China sigue expandiendo su comercio en el continente, la India sigue su estela y la llamada *primavera árabe* es una advertencia para los líderes africanos contra la impunidad de los dictadores.

En este contexto, en general positivo, el coronel José Pardo de Santayana, con experiencia en seis misiones extranjeras –desde Angola hace veinte años a Kosovo– y, desde 2010, director del Centro de Formación de Tropa de Canarias, señala sombras todavía importantes, como la expansión del crimen organizado, la piratería tanto en el este como en el oeste del continente, la consolidación de espacios favorables para el yihadismo y el riesgo creciente de choque de las grandes potencias que se disputan el acceso a las riquezas minerales y alimentarias del continente. Desde AFRICOM, el Pentágono multiplica sus iniciativas en defensa de intereses estratégicos que van más allá de la seguridad militar y que, seguramente, se explican mejor por la competencia creciente de China y por la resistencia de las grandes potencias europeas a perder sus últimos bastiones de influencia en sus antiguas colonias.

⁽³⁵⁾ El más reciente antes de la publicación de este *Panorama Estratégico*, *Report on progress toward security and stability in Afghanistan*, publicado en octubre de 2011, puede consultarse en http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2011/afghanistan-security-stability_201110.htm. Podríamos considerarlo la versión más optimista del conflicto. La más pesimista se encuentra en los informes regulares de la Misión de Ayuda de la ONU para Afganistán (UNAMA), a los que se puede acceder en la página <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=4538> Para una versión equilibrada entre ambas, aconsejaría el anuario *A Survey of the Afghan People*, publicado por The Asia Foundation: <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/TAF2011AGSurvey.pdf>.

Sudáfrica se afianza como «el único país subsahariano con capacidad para gestionar conflictos regionales», reconoce Pardo de Santayana, pero la debilidad y las divisiones de los principales actores regionales aseguran la dependencia africana durante años de Estados Unidos, de Europa y de algunas potencias emergentes.

El autor analiza detalladamente las tensiones en las elecciones más recientes celebradas en la República Democrática del Congo, Burundi, Uganda, Nigeria, Costa de Marfil, Guinea y Níger; los enormes retos de la partición de Sudán y los enfrentamientos armados en su zona de influencia; el caos somalí, con las brigadas yihadistas de Al Shabab controlando casi un 70% del territorio; y la piratería –sobre todo en Puntlandia y en el sur de Somalia– alimentada por ese caos.

Los avances militares y legales en la respuesta al secuestro de barcos y de personas en la zona, en los que España ha tenido y sigue teniendo un papel destacado, según Pardo de Santayana, se ven limitados por la enorme extensión del espacio en el que intervienen los piratas, las limitaciones en el uso de la fuerza, la inexistencia de un sistema judicial en Somalia para juzgar a los detenidos y el laberinto de actores y de intereses implicados en el conflicto.

«Como resultado, las medidas legislativas y penitenciarias disponibles para la represión y prevención de la piratería no evitan la impunidad», concluye, «y el efecto disuasorio del despliegue naval internacional ha sido insuficiente». Preocupa especialmente la posibilidad creciente de que piratería y terrorismo yihadista acaben fusionándose de forma parecida a lo sucedido con el terrorismo y el narcotráfico en América Latina, Afganistán y otras zonas del planeta.

Junto a la piratería, una de las principales amenazas para los ciudadanos e intereses españoles en África, Pardo de Santayana aborda el robo y tráfico de petróleo en el delta del Níger y el desafío del crimen organizado transnacional en África Occidental. No son problemas nuevos, pero las tensiones étnicas, la organización familiar y de clan, la actividad de grupos rebeldes, la urbanización acelerada de la región y la incapacidad de las nuevas megaciudades de satisfacer las necesidades más elementales de masas crecientes de jóvenes sin trabajo y sin futuro, los han convertido en amenazas graves.

Entre los principales factores que explican el empeoramiento, Pardo de Santayana cita el subdesarrollo, la corrupción generalizada, los conflictos actuales y pasados, la porosidad de sus fronteras, la ineficacia de sus gobernantes y una cultura de la impunidad alimentada por todo tipo de contrabandos.

«La presencia de las redes internacionales de la droga actúa como catalizador y dinamizador de estas actividades ilegales», escribe. «África Occidental se ha

convertido en un destino atractivo para las redes de delincuencia internacionales (empezando por las suramericanas de la cocaína), que, asociadas con criminales locales, están dando lugar a (...) nuevas redes en Ghana, Costa de Marfil y Senegal, modeladas a imagen y semejanza del tipo de red nigeriana».

■ La década de América Latina

Carlos Malamud, catedrático de Historia de América por la UNED e investigador principal del RIE sobre América Latina, abre su análisis de la situación latinoamericana con un interrogante –el efecto de la crisis europea y estadounidense en los países emergentes– y una hipótesis: «los efectos de una recaída internacional no serán tan graves para la región como en situaciones anteriores». Y cita, como primer indicio, la caída del PIB brasileño a causa del descenso del consumo en socios comerciales importantes como China y de los precios de sus principales productos de exportación.

La crisis ha sorprendido a América Latina dividida y fragmentada, en pleno proceso de redefinición de su lugar en el mundo, tratando de adaptarse a una globalización necesitada de nuevas reglas de juego, con tres de sus principales miembros en el G-20, Brasil reclamando un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y Venezuela perdiendo influencia en su proyección regional e internacional.

Para analizar la respuesta latinoamericana a los principales cambios internacionales en 2010 y 2011, el autor se detiene, especialmente, en el caso brasileño, en los procesos electorales que han tenido lugar en todo el hemisferio, en su impacto en la acción exterior de cada país y en las relaciones con Estados Unidos, la Unión Europea, China y la India.

Las altas tasas de crecimiento de los últimos años explican el optimismo expresado en los últimos latinobarómetros, pero Malamud advierte, tras las cifras positivas, algunos problemas como la excesiva dependencia de las exportaciones de alimentos y materias primas, el creciente desequilibrio comercial con sus nuevos socios asiáticos, el riesgo de un aumento de la inflación por la apreciación de las monedas locales, la todavía escasa integración, la prácticamente nula coordinación económica, monetaria y fiscal y la consolidación de un sistema regional de dos velocidades, con América del Sur creciendo más que México, América Central y el Caribe.

«El mayor reto económico de los países latinoamericanos en el medio plazo, además de reducir las desigualdades y aumentar la cohesión social», escribe, «es rediseñar su modelo de inserción internacional, impuesto durante bastante tiempo por los países avanzados, y mejorar, a la vez, la competitividad de las economías nacionales. Para ello, la gran asignatura pendiente (...) es la educación» en todos sus niveles.

Aunque de forma muy desigual, los sucesivos latinobarómetros apuntan a la inseguridad (los altos niveles de criminalidad y violencia en buena parte de la región) como la preocupación principal. El número de entrevistados que así lo cree es casi el doble de los que se sienten más preocupados por el paro.

Los resultados electorales en todos los países de la región menos Paraguay entre 2009 y 2012, según Malamud, no ofrecen una tendencia general, pero donde es posible la reelección está triunfando el oficialismo, mientras que, donde la reelección no es posible, los votantes suelen favorecer la alternancia a pesar de la ausencia –otro grave problema para la estabilidad– de sistemas consolidados de partidos.

Un pormenorizado análisis de las elecciones en Argentina, Guatemala, Nicaragua y Perú pone claramente al descubierto el riesgo de confundir alternancia o continuidad con democracia, y nos obliga a valorar cada caso por sus propios méritos. No obstante, destaca en todos ellos la influencia de la situación económica, de los subsidios y de oposiciones débiles y fragmentadas.

Ante 2012, Malamud considera posible el triunfo del candidato del PRI en México. En cuanto a las presidenciales en Venezuela, previstas para octubre, condiciona su resultado al efecto que puedan tener la enfermedad de Hugo Chávez, la convergencia de la oposición y el candidato que esta elija en las primarias de febrero. La pregunta de los cien millones es si el aparato chavista, en caso de perder, cederá el poder voluntariamente.

El autor se distancia de la visión dominante en los últimos años de una América Latina partida en dos bloques y muestra con datos la fragmentación regional que, desde hace años, debilita a los miembros de esos dos supuestos bloques y complica sus relaciones bilaterales, sus proyectos de integración regional y subregional –con la excepción de Unasur, cada vez más activa–, y sus relaciones con Estados Unidos, la Unión Europea y España. Conflictos como el surgido entre Costa Rica y Nicaragua por el trazado de fronteras, entre Argentina y Uruguay por la construcción de una planta de celulosa o entre Colombia, Ecuador y Venezuela por las actividades de las FARC en sus zonas fronterizas siguen frenando la cooperación.

«Tres grandes obstáculos –dos excesos y un déficit– frenan la integración regional», concluye. «Los excesos de retórica y nacionalismo y el déficit de liderazgo». Malamud detalla las dificultades para avanzar hacia una mayor integración regional y los numerosos obstáculos que aún existen para que Brasil y México dirijan ese impulso.

La pérdida de interés de la Unión Europea y de Estados Unidos en América Latina no se explica solo por la ampliación europea al este y por la prioridad, tras

el 11-S, de la lucha contra el terrorismo y de las guerras en Irak y Afganistán. La crisis económica y financiera desde 2008 ha reforzado y ayudado a equilibrar la posición latinoamericana respecto a los dos polos del norte, pero se necesita todavía mucho esfuerzo y mucho tiempo para asegurar esos avances.

Como señala Malamud, tras décadas de búsqueda de alianzas estratégicas, proyectos birregionales y la defensa de valores compartidos, «ni los Gobiernos ni las sociedades latinoamericanas saben qué quieren o esperan de la Unión Europea, más allá de la denuncia de la PAC (Política Agraria Común) y la apertura del mercado a sus productos agrícolas y ganaderos». La falta de simetría en el diálogo político, la cacofonía de voces latinoamericanas en Bruselas y el hecho de que Latinoamérica no es prioritaria para la mayor parte de los europeos lastran las relaciones.

La menor atención de Estados Unidos y de la Unión Europea a América Latina ha facilitado el aumento de la influencia en la región de las potencias asiáticas, sobre todo de China, que se está consolidando como su segundo socio comercial, por detrás de Estados Unidos y por delante ya de la Unión Europea, y en 2010 se convirtió en el tercer inversor directo, solo por detrás de Estados Unidos y de Holanda. «No hay que perder de vista que muchas de las inversiones españolas en la región se realizan hoy a través de Holanda», advierte Malamud.

■ REFLEXIONES FINALES

En su último número de 2011, *Foreign Policy* incluyó diez noticias y tendencias que pasaron, más o menos, desapercibidas en los doce meses anteriores, pero que, según su criterio, «pueden copar los titulares en 2012»⁽³⁶⁾.

Empezando por la última, advierte que, con el tratado bilateral aprobado por el Senado estadounidense por unanimidad en septiembre con Ruanda, Estados Unidos refuerza al régimen tutsi de Paul Kagame, que, en los últimos dos años, ha cerrado los principales periódicos de la oposición, ha detenido a algunos de sus mandos militares y ha encarcelado a su principal adversario político, mientras sus críticos en el exilio se esconden para no ser asesinados por agentes del Gobierno.

Señala también que el impulso inicial de la Administración Obama para reducir el riesgo nuclear se ha paralizado. Según datos de la Oficina de Contabilidad del Gobierno estadounidense publicados en septiembre, Estados Unidos ha perdido la pista de 2.655 kilos de material nuclear para la fabricación de armas atómicas. Por otro lado, el Congreso redujo el año pasado su aportación a la *Global Threat Reduction Initiative* (GTRI) para la seguridad de las instalaciones

⁽³⁶⁾ KEATING, Joshua E., *Foreign Policy en Español*. Diciembre 2011. <http://www.fp-es.org/las-noticias-que-se-perdio-en-2011>.

nucleares exsoviéticas en otros 123 millones de dólares, a pesar de que, en junio, fueron detenidos seis hombres en Moldavia por intentar vender un kilo de uranio enriquecido por, al menos, 20 millones de dólares. Con este, según la ONU, son ya más de 500 los intentos de contrabando internacional de material nuclear en los últimos quince años.

Cita el choque militar, a primeros de febrero, entre fuerzas camboyanas y tailandesas por el control del templo Preah Vihear, del siglo XI, en sus orígenes hindú y hoy budista, La Corte Internacional de Justicia cedió en 1962 la propiedad a Camboya, pero Tailandia nunca ha aceptado la decisión del todo. Tras varios días de combates, en los que murieron 28 soldados y varios miles de civiles perdieron sus hogares, la ONU impuso una zona desmilitarizada en la frontera común próxima al templo bajo vigilancia de tropas indonesias.

Recoge la globalización de la piratería, con 352 ataques en los nueve primeros meses del año en costas tan alejadas como las africanas analizadas en uno de los capítulos de esta edición, las peruanas o las de Indonesia, y la violencia separatista en la región de Baluchistán, casi la mitad de la extensión y la más rica de Pakistán, fronteriza con Irán y Afganistán. En el conflicto ya han muerto centenares de personas y Human Rights Watch ha documentado operaciones como las de los escuadrones de la muerte en los años ochenta en Centroamérica.

De naturaleza muy distinta, pero muy preocupante para los hispano-estadounidenses, es el récord de expulsiones (más de 400.000 por año) de emigrantes ilegales en Estados Unidos, en su mayoría hispanos, por la Administración Obama, casi el doble de los expulsados anualmente durante los dos mandatos de George W. Bush. A ello hay que añadir la multiplicación de la presión sobre las empresas que los contratan. Podría costarle votos a Obama en las presidenciales de este año, si no fuera porque los aspirantes a la candidatura republicana defienden políticas aún más duras.

Desde que llegó a la presidencia Felipe Calderón, en diciembre de 2006, el número de muertos en la lucha contra el narcotráfico y entre los principales carteles mexicanos se ha multiplicado por ocho: de 2000 en 2006 a unos 16.000 en el último año. Son muchas las causas, pero una sobresale por encima de las demás: la balcanización policial del país, con fuerzas distintas en cada uno de los 32 estados y 2.300 ayuntamientos, la mayor parte de ellas sin medios adecuados para ejercer su trabajo. Aparte del peligro de desestabilización de México, preocupa la expansión de los carteles mexicanos más poderosos, como los Zetas o el de Sinaloa, a los países centroamericanos en busca de santuarios más seguros para sus operaciones⁽³⁷⁾.

⁽³⁷⁾ Véase RATHBONE, John Paul, «A toxic trade». *Financial Times*, 24 de agosto de 2011, p. 7; y el informe «The day of the dead. The drug war's is Mexico's tragedy», de PADGETT/DURANGO, Tim, en el semanario *Time* del 11 de julio de 2011, p. 16-23.

Con ser graves, todas estas noticias y tendencias tienen una importancia relativa en comparación con la que abre la serie de *Foreign Policy* bajo el título «Rearme militar de la India». Según el SIPRI, representa ya el 9% de las importaciones mundiales de armamento, en su mayor parte procedente de Rusia, y, según el CSIS, tiene previsto invertir otros 80.000 millones de dólares en los próximos cuatro años en la modernización de sus Fuerzas Armadas. La agencia de análisis sobre seguridad marítima AMI asegura que la India tiene previsto dedicar 45.000 millones en los próximos veinte años a la construcción de 103 nuevos buques de guerra, incluidos destructores y submarinos nucleares, solo dos menos que China en el mismo periodo.

Más allá del separatismo de Cachemira y de la rebelión maoísta, aunque ignorada la que más atentados terroristas del mundo produce, los estrategas de la India, como los japoneses y los de otros países del este y sur de Asia, cada día están más preocupados por el riesgo de hostilidades con China.

En agosto un buque de guerra chino no identificado acosó a un buque de asalto anfibio de la India cerca de las costas de Vietnam, exigiéndole explicaciones por navegar en aguas del mar del Sur de China –ricas en yacimientos minerales y muy importantes para el comercio marítimo mundial– que Hanói y Pekín consideran suyas. En estas páginas introductorias a la edición anterior de Panorama incluíamos enfrentamientos con barcos japoneses.

Tras exhibir a bombo y platillo en 2010 un nuevo misil terrestre, en el último año China efectuó el primer vuelo de prueba de su avión Stealth J-20 y las primeras pruebas de navegación del reconstruido portaaviones soviético comprado a Ucrania en 1991. Su programa satelital se ha convertido en motivo de orgullo nacional. Por primera vez, las tres flotas regionales de su Armada efectuaron maniobras conjuntas en el mar del Sur de China en 2010 y en los últimos meses se han multiplicado las patrullas de los guardacostas chinos en dichas aguas.

Japón, Taiwán, Australia y Estados Unidos han localizado submarinos chinos en el Pacífico, al este de Taiwán, a distancias cada vez más alejadas de la costa china.

¿Gestos que enmascaran una capacidad todavía limitada? No se trata solo de gestos. Cada una de estas acciones se ha visto acompañada de mensajes beligerantes, de un nacionalismo creciente de la población, atizado con frecuencia por las propias autoridades, y de una escasa transparencia del Ejército Popular de Liberación⁽³⁸⁾. Un ejemplo es el artículo publicado en

⁽³⁸⁾ HILLE, Kathrin, «Belligerent language masks limited capability». *Financial Times*, 26 de octubre de 2011, p. 3.

octubre por el *Global Times*, tabloide propiedad del *Diario del Pueblo*, el periódico del Partido Comunista, y firmado con el seudónimo Long Tao, en el que se defiende abiertamente la guerra contra Vietnam y Filipinas para solventar las diferencias históricas por los espacios en litigio. Según Tao, China podría atacar las plataformas petroleras de otros países en la zona y Estados Unidos probablemente no intervendría por tener las manos atadas en otras guerras.

«El futuro se decidirá en Asia, no en Afganistán o Irak, y los Estados Unidos estarán en el centro de la acción», respondía la secretaria de Estado, Hillary Clinton, en noviembre en un largo artículo en *Foreign Policy*, posiblemente el más importante sobre seguridad y política exterior de la Administración Obama en su primer mandato⁽³⁹⁾. Y añadía:

Con la guerra de Irak diluyéndose y América empezando a retirar sus fuerzas de Afganistán, los Estados Unidos se encuentran en un punto central. Durante los últimos diez años, hemos dedicado inmensos recursos a esos dos teatros. En los diez años próximos, tenemos que ser inteligentes y sistemáticos en nuestra inversión de tiempo y de energía para ocupar la posición que mejor sostendrá nuestro liderazgo, asegurará nuestros intereses y promoverá nuestros valores. Por ello, una de las tareas más importantes de la actuación de Estados Unidos en el próximo decenio será reforzar sustancialmente nuestras inversiones –diplomáticas, económicas, estratégicas y de otro tipo– en la región Asia-Pacífico...

De confirmarse este giro, Estados Unidos estaría recuperando, simplemente, el rumbo que pretendía tomar Bush en 2001, antes del 11-S.

⁽³⁹⁾ CLINTON, Hillary, «America's pacific century». *Foreign Policy*. Noviembre de 2011. http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century?print=yes&hidecomments=yes&page=full.