Introducción

Felipe Sahagún

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

conjuntos con sus socios europeos. Ese objetivo parece inviable. Las conmemoraciones van a ser estrictamente nacionales»[3].

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

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

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

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

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

[5] *Ibidem*.

[6] *Ibidem*.

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

Otras lecciones de la Gran Guerra

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

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

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

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

[7] MACMILLAN, Margaret: *1914, de la paz a la guerra*. Turner Noema, Madrid, 2013, p. 28.

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

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

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

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

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

[8] *Ibidem*, p. 25.
[9] *Ibidem*.

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

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

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

Un siglo después

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

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

[11] *Ibidem*.

[12] MANGAS, Araceli: *Op. cit*. http://mun.do/JXHh3R.

[13] ROSENAU, James: *Turbulence in World Politics*. Edit. Harvester Wheatsheaf and Princeton University Press, 1990.

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

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

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

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

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

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

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

[16] JASANOFF, Sheila: «Weathering the Climate Crisis», en *Current History,* enero de 2014, p. 15.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

en desarrollo no occidentales y ha facilitado nuevas y complejas formas de interdependencia económica y militar. El viejo orden está superado»[19].

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

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

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

El profesor de Yale Bruse Russett —a partir de las investigaciones de Goldstein[22] y Pinker[23] sobre las guerras del último siglo— certifica algo

[19] IKENBERRY, John: «The Quest for Global Governance», en *Current History,* enero de 2014, p. 18.
[20] *Ibidem.*
[21] NARLIKAR, Amrita: «Making Room for Rising Powers», en *Current History,* enero de 2014, p. 35
[22] GOLDSTEIN, Joshua: *Winning the war on war*... Plume, Penguin Group, London, 2011.
[23] PINKER, Steven: *The Better Angels of our Nature: Why Violence has declined.*

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

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

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

[24] CRENSHAW, Martha: «The Long View of Terrorism», en *Current History*, enero de 2014, p. 42.

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

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

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

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

[25] SAGAN, Scott: «The Future of the Nuclear Order», en *Current History*, enero de 2014, p. 25

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

[27] *Ibidem*.

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

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

Panorama estratégico 2014

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

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

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

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

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

Estados Unidos-China-Europa

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

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

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

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

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

Oriente Próximo

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

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

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

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

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

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

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

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

América Latina

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

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

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

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

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

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

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

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

África

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

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

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

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

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

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

Principio del fin de la crisis y la globalización fiscal

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

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

[29] *2014 Annual Forecast*. STRATFOR. http://www.stratfor.com/forecast/annual-forecast-2014.

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

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

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

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

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

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

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

Amenazas y riesgos

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

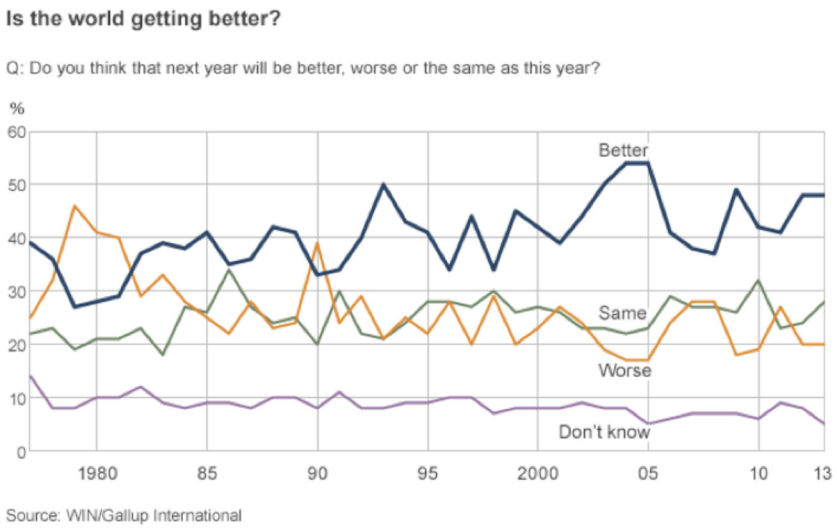


grafico 1 intro.jpg

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

[31] *37th end of year survey 2013*. WIN/Gallup International. http://www.wingia.com/en/survey/end_of_year_survey.

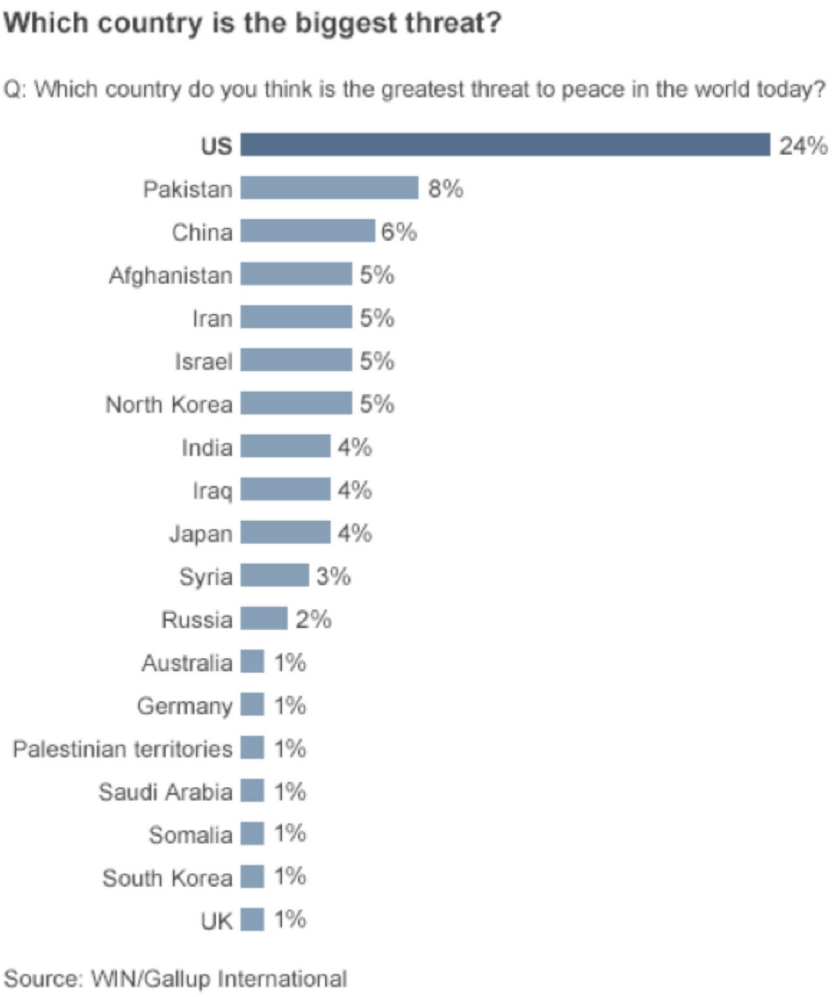


grafico 2 intro.jpg

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

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

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

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

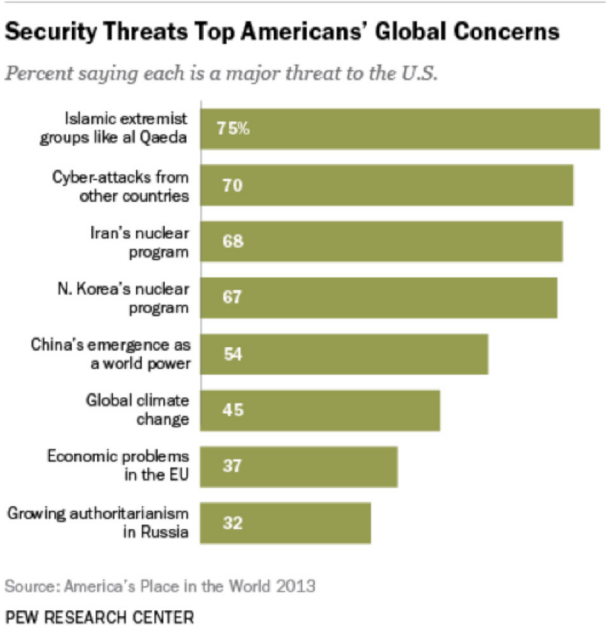


grafico 3 intro.jpg

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

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

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

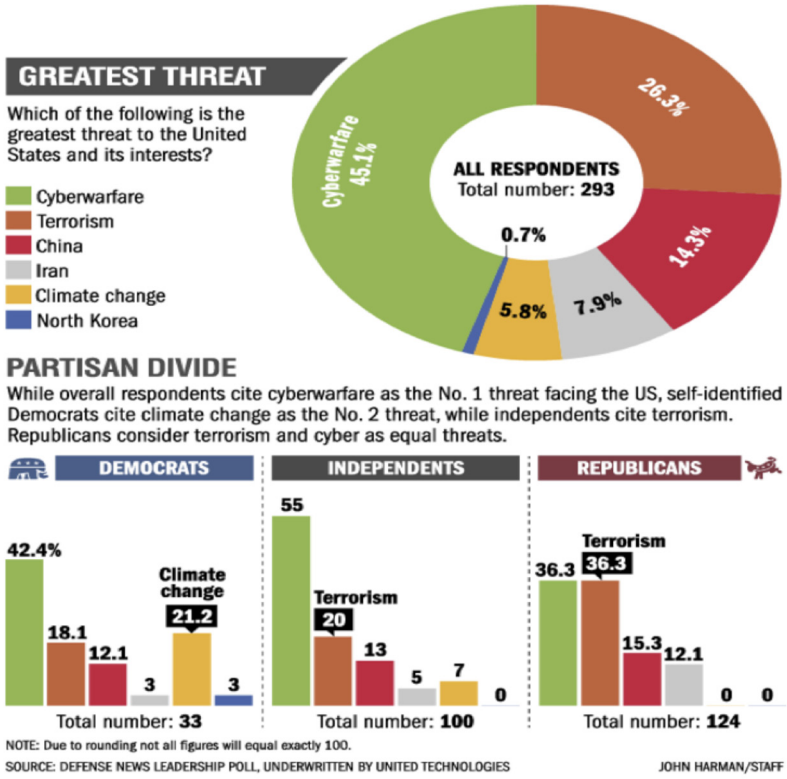


grafico 4 introc.jpg

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[37] «'HInge Events' in 2014». Oxford Analytica. http://www.oxan.com/analysis/video/default.aspx?cid=1166604.

[38] «Why optimism may be bad news», en *The Economist*, 4 de enero de 2014, p. 8.

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

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