

Panorama Estratégico 2018

Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

Panorama Estratégico 2018

Instituto Español de Estudios Estratégicos

Marzo 2018

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

MINISTERIO DE DEFENSA

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

Edita:

MINISTERIO DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

https://publicaciones.defensa.gob.es/

© Autores y editor, 2018

NIPO: 083-16-243-X (edición papel)
ISBN: 978-84-9091-324-6 (edición papel)

NIPO: 083-16-244-5 (edición libro-e)

Depósito Legal: M-3764-2018
Fecha de edición: marzo 2018
Maqueta e imprime: Ministerio de Defensa

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

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

ÍNDICE

Página

Presentación 9
Presentación del panorama estratégico internacional 2018 9
Introducción 13
El primer año de Trump 13
Más preguntas que respuestas 17
Seguridad, democracia y derechos humanos 19
El optimismo de Europa 24
El veredicto de noviembre 28
Promesas y realidades 29
La opinión de los historiadores 32
Lo mejor y lo peor 34
2017 37
Retos de 2018 38
Riesgos y amenazas 41
Panorama estratégico 2018 47
La UE tras la Estrategia Global y el futuro de la PCSD 48
Oriente Medio tras el califato 50
El Magreb: desafíos para una región poco integrada 51
Asia-Pacífico: elecciones trascendentes y conflictos perpetuos 53
América Latina, ante una coyuntura crítica 55

Capítulo primero

La UE tras la Estrategia Global. El futuro de la PCSD 57
Introducción: hacia una Unión Europea más fuerte y segura 59
La evolución del pensamiento estratégico en la Unión. De la ***Estrategia Solana*** a la Estrategia Global 62
Factores catalizadores de la evolución de la PCSD 64

Página

La respuesta de la Unión ... 69
Las operaciones y misiones de la PCSD ... 69
El Tratado de Lisboa y el Plan de Aplicación de la Estrategia Global ... 74
El futuro, a modo de conclusión ... 93
El futuro próximo (hasta la consolidación del *brexit*) ... 95

Capítulo segundo

Oriente Medio después del califato ... 101
Del Mediterráneo al ***MENA*** ... 103
Las Primaveras Árabes y sus derivadas ... 106
Siria, un desastre regional ... 110
El núcleo último del problema: Jerusalén ... 113
Escalada regional, riesgo global ... 119
Derivadas europeas 1: la cuestión de los refugiados, los Gobiernos europeos y la Unión Europea ... 124
Derivadas europeas 2: la cuestión del terrorismo de matriz yihadista ... 126
Conclusiones ... 131

Capítulo tercero

América Latina ante una coyuntura crítica ... 133
Introducción ... 135
Política y elecciones ... 136
El ciclo electoral 2017/2019 ... 136
Algunos antecedentes notables. Las elecciones de Argentina, Perú y Ecuador ... 142
Las elecciones de finales de 2017 ... 145
Las elecciones de 2018 y 2019 ... 147
¿Los potenciales cambios políticos pueden significar el fin del populismo? ... 149
Las distintas manifestaciones de la violencia ... 150
El final del conflicto colombiano ... 152
La evolución económica y la gobernabilidad ... 153
La presencia de América Latina en el mundo ... 155
América Latina frente a la coyuntura internacional ... 157
Estado actual de los proyectos hegemónicos y de los liderazgos regionales ... 158
La integración regional. Alianzas y bloques subregionales ... 160
La presencia de actores extrarregionales relevantes: EE. UU., China y Rusia ... 162
América Latina y la UE. El papel de España ... 167
A modo de conclusiones: perspectivas de futuro ... 169

Capítulo cuarto

Asia-Pacífico: un año de elecciones trascendentes y conflictos perpetuos ... 171
Introducción ... 173
Un año de elecciones trascendentes ... 177
Hong Kong: entre el continuismo y la democracia ... 178
Corea del Sur entierra su pasado reciente ... 180
India reclama un nuevo lugar en el mundo ... 183
Shinzo Abe y su apuesta arriesgada ... 185
El Partido Comunista Chino ya tiene nuevo Gran Timonel ... 187

Página

Asia y sus conflictos perpetuos 195
Corea del Norte cambia las reglas del juego 196
El mar del Sur de China: mucho más que islotes 201
Afganistán: tres lustros después 205
India y Pakistán: siete décadas de independencia y enfrentamiento 207
Los rohinyás y la lucha por el reconocimiento y la supervivencia 209

Conclusiones 211

Capítulo quinto

El Magreb. Importantes desafíos para una región poco integrada 213

Introducción 215

Marruecos. Una situación estable con algunas incertidumbres 216
Las consecuencias políticas de la Primavera Árabe 216
La Unión Africana: un campo de enfrentamiento diplomático entre Marruecos y Argelia 218
Protestas contenidas en el Rif 221
Unas perspectivas económicas favorables 223

Argelia. Un año de transición 224
Una política que sigue siendo continuista 224
Una situación económica difícil 225
La sucesión de Bouteflika 228

Túnez. Un país frágil con importantes desafíos 230
Una transición democrática complicada 230
La amenaza terrorista permanece 232
Luces y sombras en la economía tunecina 235

Libia. La guerra continúa 237
Un país y varios centros de poder 237
La situación en los frentes militares 242
Libia y las guerras por delegación 245
Vuelve Gadafi 247
Una economía en recuperación con importantes interrogantes 248
Libia como corredor migratorio y mercado de esclavos 249

Conclusiones 251

Composición del grupo de trabajo 257

Presentación

Miguel Ángel Ballesteros

Presentación del panorama estratégico internacional 2018

Como cada primavera, el Instituto Español de Estudios Estratégicos presenta su panorama Estratégico, en el que queremos dar algunas de claves para entender el mundo actual desde el ancho mundo de la geopolítica.

Cuando aún no se han cumplido tres décadas desde que cayera el Muro de Berlín, que dio lugar a un nuevo orden mundial, los analistas internacionales observan con expectación un nuevo cambio geopolítico, que implica la búsqueda de posiciones privilegiadas en el campo de las relaciones internacionales e incluso el choque entre potencias regionales que, como si se tratase del movimiento de las placas tectónicas en un terremoto, buscan un nuevo equilibrio internacional más ventajoso en la nueva redistribución de los poderes y las influencias.

Tras la implosión de la URSS en 1990, Rusia se vio inmersa en una profunda crisis económica y política que los rusos vivieron con un sentimiento de humillación y contra aquellos que les dejaron solos ante una situación de ruina y muy especialmente contra aquellos países que un día fueron sus socios y "gozaron" de la protección de Moscú. No olvidemos que la mayor parte de los antiguos miembros europeos del Pacto de Varsovia llamaron a las puertas de la OTAN huyendo del férreo control que Moscú había impuesto durante la Guerra Fría. Esto acercó las fronteras de la Alianza a las de Rusia, que lo

percibió como un apretón del cinturón militar de la antigua Estrategia de la Contención ideada por George Kennan.

Por su parte, la UE diseñó una estrategia de ampliación hacia el Este, en el convencimiento de que, siguiendo la teoría de sus padres fundadores, eso contribuiría a dar estabilidad al continente europeo, pero el Kremlin lo percibió como un estrechamiento del cinturón económico de su red comercial, ya que la supresión de las fronteras económicas y comerciales de la UE con los países del Este supone su exclusión de una Unión Euroasiática liderada por Moscú y, por lo tanto, un limitador de la economía rusa.

Con la llegada al Kremlin de Vladimir Putin a finales del 2000 con el apoyo del 52,94% de los votantes, el gobierno moscovita inicio una política de mano dura en la lucha contra los separatistas chechenos que acabó con el conflicto, a la vez que se iniciaba un periodo de crecimiento económico gracias a las exportaciones de gas y petróleo.

La estrategia rusa considera que el papel del instrumento militar se ha revalorizado en las relaciones internacionales y no ha dudado en dedicar una parte de los beneficios del crecimiento económico a recuperar y modernizar su arsenal militar. Las Fuerzas Aeroespaciales han presentado un nuevo caza MiG-35 y un entrenador, el R-10, con las alas en forma de flecha invertida, Sin olvidar que el mundo militar espera la aparición de los nuevos cazas Sujoi Su-57 de quinta generación, aún en fase de desarrollo.

Pero, sobre todo, Rusia ha visto en la estrategia híbrida su principal herramienta para debilitar a sus adversarios y doblegar de esa forma su voluntad frente a acciones unilaterales como es su intervención en Crimea, o su colaboración con los rebeldes del Valle del Dombass. Las estrategias híbridas unida a una política de hechos consumados como el reconocimiento de la independencia de Osetia del Sur y Abjasia son un factor de preocupación de los europeos y de la OTAN.

Todo conflicto es, por encima de todo, una dialéctica de voluntades y Putin lo sabe y lo práctica, por eso no deja de mostrar musculo a los países occidentales en sus propias fronteras.

Pero la geopolítica rusa no se limita a procurar el liderazgo en el espacio postsoviético. Con su intervención en Siria el 30 de septiembre de 2015, quiso asegurar la base naval de Tartus y el aeropuerto de Latakia, Se aseguraba así la posibilidad de desplegar una flota en el Mediterráneo cuando sus intereses lo requieran.

Por su parte, el presidente Donald Trump preconiza el regreso de EE. UU. a una política basada en las relaciones bilaterales y en los beneficios económicos a corto plazo por encima de los políticos a largo plazo. El "*America First*" de Trump ya lo había utilizado el presidente Wilson durante su segunda campaña electoral en 1916 como lema de no intervencionismo en la I Guerra Mundial, aunque apenas un mes después de su investidura, el 6 de abril de

1917, los EE. UU. se vieron obligados a intervenir en la guerra empujados por la estrategia belicista alemana. La libertad de acción y la capacidad de ejecución son principios que nunca se deben perder.

Por otro lado, la autosuficiencia energética de EE. UU., gracias a las técnicas del *fracking,* que le ha convertido en el tercer productor de petróleo del mundo con una producción de 10,2 millones de barriles/día, ha hecho que no pugne por mantener su liderazgo e influencia en Oriente Medio, dejando el campo libre a Rusia, que en tan solo dos años se ha convertido en la potencia imprescindible para lograr la paz en Siria, haciendo suya la frase de Madeleine Albright.

Por su parte, Turquía toma conciencia de las dificultades de integrarse en la UE, refuerza a islamización preconizada por el partido del presidente Erdogan, Justicia y Desarrollo, y pone su mirada en la influencia de lo que en su día fue el Imperio Otomano más próximo.

El objetivo principal de Turquía es impedir que las milicias kurdas se sitúen en el Kurdistán sirio al oeste del rio Éufrates para evitar que esa zona sea un santuario del PKK. Esto puede acabar enfrentándole a las fuerzas del régimen de Al Asad, un choque que hasta ahora ambos han evitado.

Las aspiraciones de liderazgo regional de Irán y Arabia Saudita, y el vacío que está dejando EE. UU. en la región han intensificado la pugna histórica entre ambos en territorios de terceros: Siria, Yemen, etc. Y, a su vez, la manifiesta enemistad de Irán e Israel convierte a los israelíes, paradójicamente, en compañeros de viaje no deseados de Arabia Saudita frente a un enemigo común: Irán. En esta pugna, quien parece estar llevando ventaja es Irán, aliado indispensable para la supervivencia del régimen de Bashar Al Asad. A pesar de esta retirada política, no se ha producido una retirada militar. Que en Siria se traduce en el apoyo a las Fuerzas Democráticas Sirias basadas en las milicias kurdas, con las protestas de Turquía, lo que a medio y largo plazo puede dañar la cohesión y la confianza entre aliados dentro de la OTAN.

Mientras, la UE trata de recuperarse del *shock* de Brexit y de la crisis de los refugiados de la misma forma que ha sido capaz de superar todas sus crisis: con una mayor integración, en esta ocasión de la mano de la Política Común de Seguridad y Defensa, que le permita ejercer una Política Exterior y de Seguridad Común capaz de reforzar su papel en este panorama internacional.

Por su parte, América Latina muestra una baja proyección exterior, lastrada por organizaciones regionales como ALBA, que apuesta por una fuerte autarquía, lo que, unido a un aletargamiento de las demás organizaciones regionales como Mercosur, Unasur, la CELAC,SICA, etc., dificulta la influencia de la región más allá de sus propias fronteras. El periplo electoral que se avecina será clave para el futuro de la región en la medida que los nuevos gobiernos sean capaces de entenderse y sumar esfuerzos, Por otro lado, el crecimiento económico de gran parte de los países latinoamericanos hace

presagiar un futuro mejor y más influyente para las principales potencias de la región.

La otra gran potencia económica planetaria es China, que con su estrategia de crecimiento armónico y sostenible ha logrado sacar a más de 200 millones de chinos de la extrema pobreza y extender su influencia comercial por todo el mundo subdesarrollado, acaparando parte del mercado de materias primas como son las tierras raras.

Pero a este crecimiento económico hay que añadir el crecimiento militar, modernizando unas Fuerzas Armadas a las que está dotando con capacidad de proyección con la construcción de portaaviones y la potenciación de su infantería de Marina.

El crecimiento armónico y tranquilo que han preconizado para su política económica no ha sido igual para su política militar en las aguas de la región en las que se sitúan numerosas islas y atolones en disputa, donde China ha instalado bases militares sin acuerdo de la comunidad internacional. Su capacidad de proyección y asegurar el suministro de petróleo le ha llevado a instalarse en una base de Yibuti, desde donde puede contribuir a la seguridad del tráfico marítimo en el golfo de Adén.

El mayor reto de la región es la pacificación definitiva del conflicto con Corea del Norte, aliado de China, en quien se apoya el régimen de Kim Jong-un para su supervivencia, juntamente con la amenaza nuclear. China no quiere a Corea del Norte descontrolada y con armas nucleares, pero menos aún quiere una península de Corea, toda ella, bajo el control de EE. UU. En los últimos tiempos, Rusia ha dado muestras de querer jugar sus bazas en este conflicto tan cercano a su territorio. Mientras Corea del Sur se siente amenazada y se apoya en el despliegue militar estadounidense, a la vez que preconiza el dialogo con su vecino del Norte, Japón debate sobre la conveniencia de modificar la constitución para incrementar el presupuesto de Defensa y acometer su propia defensa.

No quiero terminar sin agradecer a los autores su excelente trabajo y resaltar el honor que ha supuesto contar, para escribir de la PCSD, con el Representante Militar en la UE, el Almirante Urcelay. La obra como desde hace ocho años, ha sido coordinada por Felipe Sahagún, con quien el IEEE tiene una deuda de gratitud imposible de saldar.

Introducción

Felipe Sahagún

El primer año de Trump

«El mundo ha entrado en lo que, hasta hoy, al menos, podría describirse como una época posestadounidense —escriben los editores del anuario 2018 de Project Syndicate[1]—. En el primer año de administración del presidente Donald Trump, los Estados Unidos renunciaron al liderazgo en muchas cuestiones globales, desde el comercio al cambio climático, dejando el orden internacional y buena parte de la economía mundial en el limbo».

«Trump es el primer presidente desde la Segunda Guerra Mundial convencido de que el liderazgo mundial entraña más desventajas que beneficios», señala Richard Haass, presidente del Council on Foreign Relations (CFR). «En consecuencia, los EE. UU. han dejado de ser el principal mantenedor de orden para convertirse en su principal disruptor»[2].

«El año en que América renunció al liderazgo mundial», tituló *Newsweek* el 31 de diciembre su resumen de 2017[3]. «Goodbye... to the year of the

[1] «Hope against Rage». Project Syndicate. *The Year Ahead 2018*, p. 4.

[2] HAASS, Richard. «America and the Great Abdication». *The Atlantic* (28 December, 2017). https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/12/america-abidcation-trump-foreign-policy/549296/.

[3] PATRICK Stewart M.; SHANNON, Anne. «2017: the year America abandonned its leadership of the world». *Newsweek* (31, December, 2017). http://www.newsweek.com/2017-year-america-abandoned-its-leadership-world-766333.

terrible», escribía el profesor Eric Segall, de la Universidad de Georgia[4]. «Un año para olvidar», sentenciaba el profesor Arshad M. Khan el mismo día en *Modern Diplomacy*[5]. «Fue el año de las mujeres», señalaba el *Washington Post*, haciéndose eco del diagnóstico de otros muchos medios internacionales[6] sobre la movilización y las denuncias de millones de mujeres contra cineastas, políticos, empresarios y periodistas en los EE. UU. y en Europa.

«El consuelo en la crisis geopolítica de 2018 es que coincide con una situación geoeconómica positiva, pero no veo en Trump, May, la constelación europea, Putin y Xi el liderazgo necesario para sacarnos de la actual recesión geopolítica en un futuro previsible», advertía el presidente de *Eurasia Review*, Ian Bremmer, el 11 de enero en la presentación del *Informe Top Risks and Ethical Decisions 2018* en el Carnegie Council[7].

«La elección de Trump ha acelerado el descenso a un estado hobbesiano de la política internacional», advierte el informe. «El mundo hoy está más cerca de una depresión geopolítica que de un retorno a la estabilidad anterior»[8].

«Los retos que plantea la actitud de Trump hacia las cuestiones internacionales son el resultado de su agenda unilateralista y de su *retrenchment*, que confunde por igual a aliados y a rivales. ¿Qué defienden los EE. UU.? ¿Qué aspira a conseguir la Administración Trump? ¿Es un revolucionario o un pragmático? ¿El tono beligerante de algunos de sus discursos y de la mayor parte de sus tuits es solo una expresión de su estilo negociador o un anticipo de acciones que empujen a los EE. UU. y a otros al filo de la guerra? ¿*Volver a hacer una América grande* es política o teatro? El declive de la influencia estadounidense continuará en 2018»[9].

En su balance para *Foreign Policy*, Hal Brands, profesor de Problemas Globales en la John Hopkins y autor del libro *American Grand Strategy in the Age of Trump,* coincide con la valoración negativa anterior, pero reconoce que en 2017 se evitaron los peores pronósticos y advierte que lo que nos espera puede ser peor.

---

4 SEGALL, Eric. «Goodbye and good ridance to the year of the terrible». *Newsweek* (31 December, 2017). http://www.newsweek.com/goodbye-and-good-riddance-year-terrible-764384.

5 KHAN, M. Arshad. «A year best forgotten». *Modern Diplomacy* (31 December, 2017). http://moderndiplomacy.eu/2017/12/31/year-best-forgotten/.

6 EPSTEIN, Kayla. «The year of women, in policy and politics». *The Washington Post* (29 December 2017). https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/12/29/the-year-of-women-in-policy-and-politics/?utm_term=.5390989cc38d.

7 Interview with Ian Bremmer. 11 January, 2018. https://www.youtube.com/watch?v=-JQYtnjM4O3c&feature=youtu.be.

8 «Eurasia Group's Top Risks for 2018». Eurasia Group (2 January, 2018). https://www.eurasiagroup.net/issues/top-risks-2018.

9 *Ibidem.*

«La desorganización interna y la escasez de personal, el comportamiento presidencial errático y las numerosas disputas públicas entre Trump y sus secretarios de gabinete han hecho de 2017 uno de los peores años», escribe[10].

«Hay que añadir, sin embargo, a favor de esta Administración que hasta ahora ha evitado algunos de los peores desastres que muchos temían —y con razón— cuando llegó a la Casa Blanca. Muchos tuits del presidente son más que irresponsables, pero no ha habido guerra preventiva con Corea del Norte. La descertificación del acuerdo nuclear con Irán fue una mala idea, pero Trump no cometió el error, que hubiera sido mucho más grave, de retirarse unilateralmente del acuerdo. La Casa Blanca flirteó con la imposición de sanciones a Rusia y el restablecimiento de la tortura y de las cárceles secretas de la CIA, pero la resistencia interna y del Congreso bloquearon esas ideas. Se retiró de la Asociación Transpacífico, un gran error estratégico, pero se ha resistido a iniciar guerras comerciales o a retirarse de acuerdos en vigor como el NAFTA»[11].

Si son errores evitados o, simplemente, aplazados lo podremos saber pronto, incluso antes de que este *Panorama* llegue a manos del lector.

David Gordon, exdirector de Planificación del Departamento de Estado, y Michael O'Hanlon, de la Brookings, eran menos duros con Trump:

«Es un disidente y un populista, y por su estilo y temperamento ha complicado la diplomacia estadounidense y ha deteriorado la posición de los EE. UU. en el mundo, al menos temporalmente. En 2018 podría adoptar decisiones sobre asuntos como Corea del Norte e Irán que invalidarían este análisis, pero, por la fuerza y coherencia del equipo de política exterior que ha nombrado, en 2017 ha habido una desviación mucho menos dramática en la política exterior estadounidense de lo que con frecuencia se ha dicho. Hubo, de hecho, menos momentos críticos que en 1950, 1964-65 o 2001-2005»[12].

Tres fechas en las que los EE. UU. entraron en nuevas guerras.

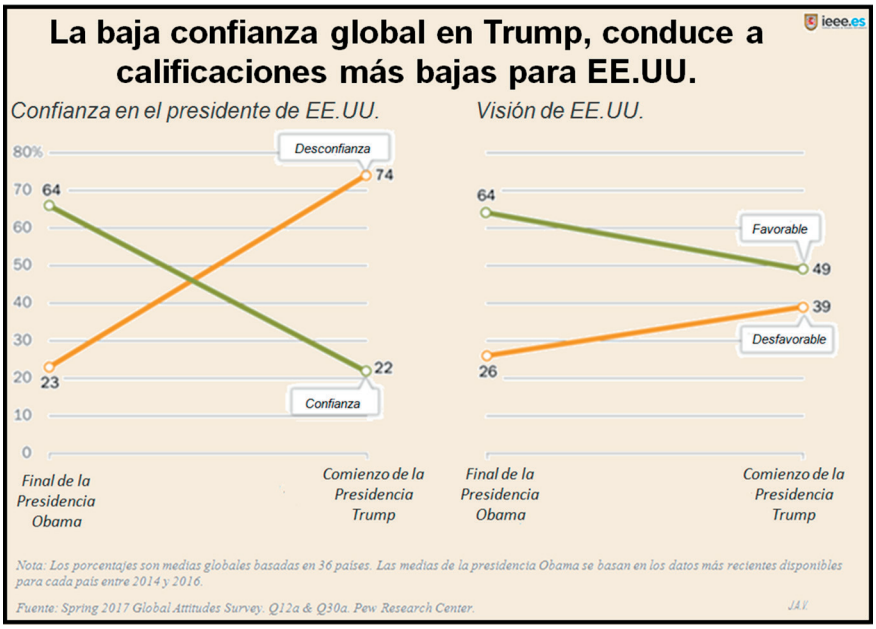
Que se ha deteriorado la imagen de los EE. UU. en el mundo lo demuestran claramente las encuestas de Pew Research: quince puntos nada menos cayó en el primer semestre de 2017 (ver cuadro 1).

---

10 BRANDS, Hal. «If you thought 2017 was bad, just wait for 2018». *Foreign Policy* (8 January, 2018). http://foreignpolicy.com/2018/01/08/if-you-thought-2017-was-bad-just-wait-for-2018-trump-united-states-foreign-policy/.

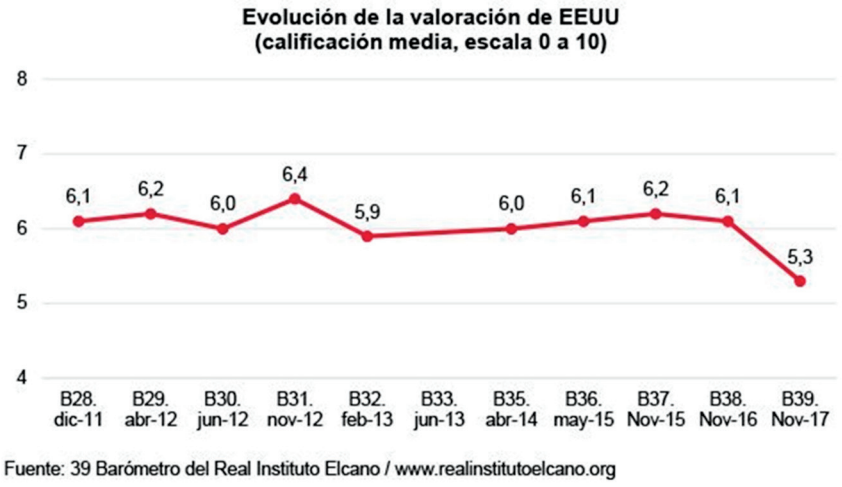
11 *Ibidem*

12 DREZNER, Daniel W. «Is President Trump's foreign policy better tan we think?». *The Washington Post* (9 January, 2018). https://www.washingtonpost.com/news/posteverything/wp/2018/01/09/is-president-trumps-foreign-policy-not-as-bad-as-we-think/?utm_term=.494c47f93d69.



Cuadro 1: Pérdida de confianza global en Trump y en los EE. UU.

El primer barómetro de 2018 del Real Instituto Elcano confirmaba esas tendencias en España. Trump aparecía como el dirigente peor valorado y la imagen de los EE. UU. había perdido casi un punto (de 6.1 a 5.3) en el primer año de Trump en la presidencia (cuadro 2)[13].



Cuadro 2: Valoración de EE. UU. en España (dic. 2011-nov. 2011).

[13] Barómetro Del Real Instituto Elcano (BRIE). 39.ª oleada (enero de 2018). http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleadabrie39.

Como explica la profesora Keren Yarhi-Milo de Princeton:

«La credibilidad de los EE. UU. no depende solo de las palabras del ejecutivo, pero el comportamiento de Trump tiene consecuencias. Cuando el presidente debilita la credibilidad de su país dentro y fuera, los aliados desconfían de sus promesas y las amenazas estadounidenses pierden parte de su fuerza. Aumentarán los riesgos de errores de cálculo letales»[14].

Aunque como candidato defendió la retirada de las principales guerras, muy pronto cedió a lo que le propusieron sus generales y, en cuanto a intervenciones militares, ha habido más continuidad que cambio en su primer año de mandato. Mantuvo y reforzó las directrices fundamentales de Obama en Afganistán, Irak, Siria, Yemen, Somalia... Esas directrices buscan mejorar la capacidad de socios y aliados, más apoyo aéreo, más fuerzas especiales y drones, y dan prioridad a la derrota de Daesh, de Al Qaeda y de sus filiales.

«En los primeros ocho meses de la Administración, los EE. UU. —tras los seis ataques de precisión de septiembre en Libia[15]— habían lanzado ataques aéreos contra objetivos en todos los países bombardeados durante los ocho años de Obama. En once meses el número de bombas lanzadas ya había superado las 26 172 del último año de su predecesor. Solo en Somalia, Trump autorizó más ataques aéreos (33) en ese tiempo que Bush y Obama desde 2007[16]».

Resumiendo, el primer año de Trump ha sido bastante negativo, pero la respuesta y resistencia del Congreso, de los tribunales, de los aliados, de sus propios asesores y de otros muchos actores estatales y no estales, públicos y privados, ha reducido los daños. La primera pregunta obligada de esta nueva edición del *Panorama Estratégico* es, por lo tanto, si en 2018 mejorará o empeorará la situación.

Más preguntas que respuestas

¿Acabará la investigación del fiscal especial Robert Mueller con la presidencia de Trump en 2018 o puede ser apartado del poder por incapacidad física o mental en aplicación de la 25.ª enmienda de la Constitución?

«Por ahora eso es pura fantasía —contestaba el *Economist*—. Hay que dejar que Mueller termine su trabajo sobre la injerencia de Rusia en la campaña (de 2016) y solo entonces se podrá determinar si Trump debe ser sometido a *impeachment*. Desalojarlo de la Casa Blanca por la 25.ª enmienda es aún más

[14] YARHI-MILO, Keren. «After credibility». *Foreign Affairs*, January-February 2018, pp. 68-69.
[15] US Africom Press Release. 24 September, 2017. http://www.africom.mil/media-room/pressrelease/29924/u-s-conducts-precision-strikes-in-libya.
[16] ZENKO, Micah. «How Donald Trump learned to love war in 2017». *Foreign Policy* (29 December, 2017) http://foreignpolicy.com/2017/12/29/how-donald-trump-learned-to-love-war-in-2017/2017.

difícil»[17]. No olvidemos que esa enmienda, cuando se aprobó, estaba pensada para formas de incapacidad como el estado comatoso de John F. Kennedy si hubiese sobrevivido al atentado de Houston en 1963.

¿Terminará su pulso con Corea del Norte en un acuerdo histórico, en otro farol o en acción militar? ¿Llegarán las múltiples crisis europeas al momento de la verdad? ¿Surgirán nuevos conflictos en Oriente Medio a medida que se debilita la influencia estadounidense en la región? Tras un 2017 relativamente bueno para los dirigentes de China y Rusia mientras Occidente seguía ensimismado en sus crisis internas, ¿cabe esperar algún desafío importante a la autoridad de Xi Jinping o de Vladimir Putin en 2018?[18]

¿Se atreverá Trump a aprobar, finalmente, sanciones comerciales contra China como ha amenazado con hacer en sectores como el de la propiedad intelectual, el acero y el aluminio? El informe de la Oficina de Comercio de la Casa Blanca, dirigida por Robert Lighthizer, sobre el comercio mundial y la primera Estrategia de Defensa Nacional del equipo Trump, que se dio a conocer en enero, anunciaba un período de fuertes tensiones entre Washington y Beijing.

La nueva Estrategia de Defensa señalaba a Rusia y China como los principales adversarios de los EE. UU. y los acusaba de amenazar a la democracia estadounidense. «China está embarcada en una sustancial modernización militar a veinte años que va claramente contra nuestros intereses», declaraba el jefe del Pentágono, Jim Mattis, en su presentación[19].

Visto el comportamiento de China, se afirma en el primer informe comercial de la Administración Trump, «los EE. UU. se equivocaron al apoyar el ingreso de China (en 2001) en la Organización Mundial de Comercio (OMC)». En consecuencia, Lighthizer se comprometió a utilizar nuevos medios unilaterales fuera de la OMC para intentar obligar a Pekín a cambiar de actitud[20]. Salvo un milagro, la guerra comercial está servida.

¿Cómo afectarían esas medidas a la cooperación bilateral global de ambos países y a la seguridad internacional? ¿Se superará el 5 % de crecimiento del PIB en las economías emergentes y el 3 % en los países industrializados?

¿Se mantendrá Theresa May hasta finales de 2018 como primera ministra del Reino Unido? ¿Se quedará la economía británica en la cola de crecimiento del G-7 a causa del *brexit*? ¿Superará el precio del petróleo la franja de

[17] «One year old». *The Economist*, (13 January, 2018), p. 9.

[18] Peter Apps respondía en *Reuters* a todas esas preguntas en «Commentary: What to watch in 2018**»** el 26 de diciembre de 2017. https://www.reuters.com/article/us-apps-watch-commentary/commentary-what-to-watch-in-2018-idUSKBN1EK166.

[19] MANSON, Katrina. «Jim Mattis warns US losing military edge». *Financial Times* (19 January, 2018). https://www.ft.com/content/72eb74ea-fd24-11e7-9b32-d7d59aace167.

[20] DONNAN, Shawn. «US says China WTO membership was a mistake». *Financial Times* (19 January, 2018). https://www.ft.com/content/edb346ec-fd3a-11e7-9b32-d7d59aace167.

los 70-80 dólares en la que entraba el barril de Brent el 11 de enero por primera vez en tres años? ¿Logrará Angela Merkel otra gran coalición con los socialdemócratas en Alemania a partir del borrador alcanzado con el SPD en la madrugada del 12 de enero? ¿Conseguirá Emmanuel Macron el apoyo imprescindible del nuevo Gobierno alemán, cuando se forme, para impulsar su proyecto de reformas para Europa?[21]

«Aunque todo es posible en Corea, los EE. UU. probablemente evitarán un ataque preventivo contra el arsenal nuclear norcoreano por su elevado coste», respondía el equipo de Stratfor en sus previsiones para el nuevo año[22].

Anticipaba también reajustes en las principales alianzas por la amenaza estratégica que la cooperación creciente entre Rusia y China representa para los EE. UU., una política comercial más agresiva de Washington en casi todos los frentes y una cooperación más estrecha de EE. UU., Israel y Arabia Saudí para frenar a Irán en Oriente Medio, dejando más espacio para que Rusia siga aumentando su influencia en la región.

Seguridad, democracia y derechos humanos

«La democracia se enfrenta a su crisis más grave en decenios», advierte Freedom House en su informe anual 2018.

«Las libertades fundamentales —garantías de elecciones libres y justas, derechos de las minorías, libertad de prensa y estado de derecho— están amenazadas en todo el mundo. Setenta y un países sufrieron retrocesos en derechos políticos y libertades civiles en 2017, y solo treinta y cinco lograron avances. Es el duodécimo año consecutivo de declive global de la libertad[23]» (cuadros 3 y 4).

Las causas de este declive son muchas, pero destacan dos: la renuncia de Trump al compromiso histórico de los EE. UU. a favor de la promoción y la defensa de la democracia, y la identificación de la democracia por la Rusia de Putin y la China de Xi como una amenaza para sus regímenes represivos y la intensificación de sus campañas de desinformación y desestabilización con ayuda de las redes sociales y del anonimato que permiten las nuevas tecnologías[24].

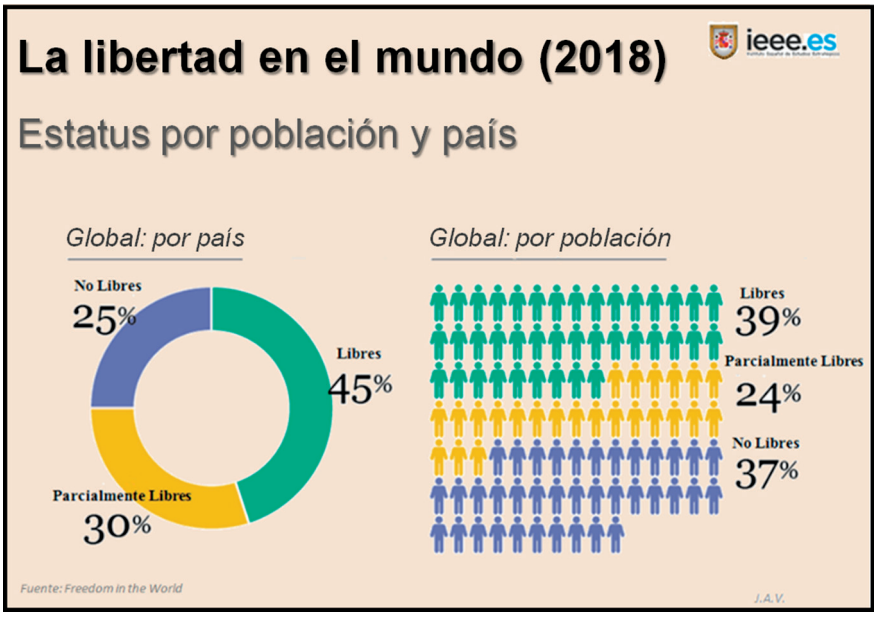
---

[21] El *Financial Times* respondía a estas y otras muchas cuestiones en las predicciones anuales de su equipo de colaboradores en «Forecasting the world in 2018» el 29 de diciembre de 2017. https://www.ft.com/content/d18f4518-eca7-11e7-bd17-521324c81e23.

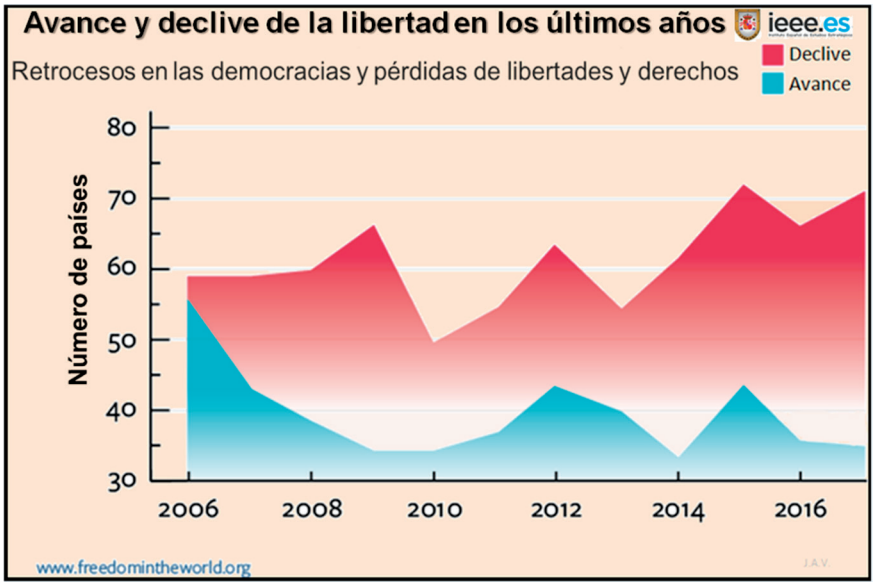
[22] Nureldine, Fayez *et. al.* «2018 Annual Forecast». *Stratfor* (26 December, 2017). https://worldview.stratfor.com/article/2018-annual-forecast.

[23] Abramowitz, Michael J. «Democracy in Crisis. Freedom in the World 2018». Freedom House (16 January, 2018).

[24] Abramowitz, Michael J. «Democracy in Crisis. Freedom in the World 2018». Freedom House (16 January, 2018). https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018.



Cuadro 3: La libertad en el mundo en 2018.



Cuadro 4: Doce años de declive global.

Aunque con demasiado retraso, por fin lo van reconociendo los ministerios de Defensa de las principales democracias y respondiendo a la amenaza.

«Nos enfrentamos a la consolidación de un nuevo campo de batalla en el que la influencia sobre la toma de decisiones del titular de la soberanía, en

nuestro caso el pueblo español, es el objetivo de las acciones que en él se llevan a cabo», advertía la ministra española de Defensa, María Dolores de Cospedal, en los actos de la Pascua Militar de este año[25].

«La proliferación de desinformación y noticias falsas distribuidas de forma masiva buscan manipular la percepción del ciudadano para orientarla en favor de intereses de terceros divergentes de los nuestros —añadía—. Solo pretenden desestabilizar los países y llevarlos a un clima más propicio para intereses geopolíticos y geoestratégicos que no son los propios de las naciones afectadas... Debemos tomar conciencia de que no estaremos completamente seguros si no consideramos esta nueva forma de enfrentamiento como uno de los dominios más peligrosos».

Aunque la ministra española no señalaba por su nombre a Rusia, la OTAN había detectado semanas antes una intensa desinformación de miles de cuentas automatizadas en redes sociales vinculadas a Rusia a favor de la independencia de Cataluña. La intención de esas redes, según Janis Sarts, director del Centro de Excelencia de Comunicaciones Estratégicas de la OTAN, no era tanto alentar la independencia de Cataluña como «crear confusión y agravar los problemas» de la UE y de la OTAN[26]. A la misma conclusión llegaba Josep Baqués en el informe publicado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos a primeros de año[27].

En un informe publicado en las mismas fechas, los demócratas del Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense detallaban las principales acciones de desestabilización de agentes rusos en países europeos (*brexit*, Alemania, Francia, Cataluña...) y en los EE. UU. en los últimos dos años[28].

Para evitar nuevas sorpresas como en las elecciones estadounidenses de 2016, la UE puso en marcha un plan de acción gradual hasta la primavera de 2018 (cuadro 5) y, una tras otra (Francia, EE. UU., España...), las principales democracias reforzaron sus medidas de defensa y disuasión cibernética en las estrategias de seguridad nacional aprobadas el año pasado[29], aunque para muchos observadores esas medidas siguen siendo del todo insuficientes.

---

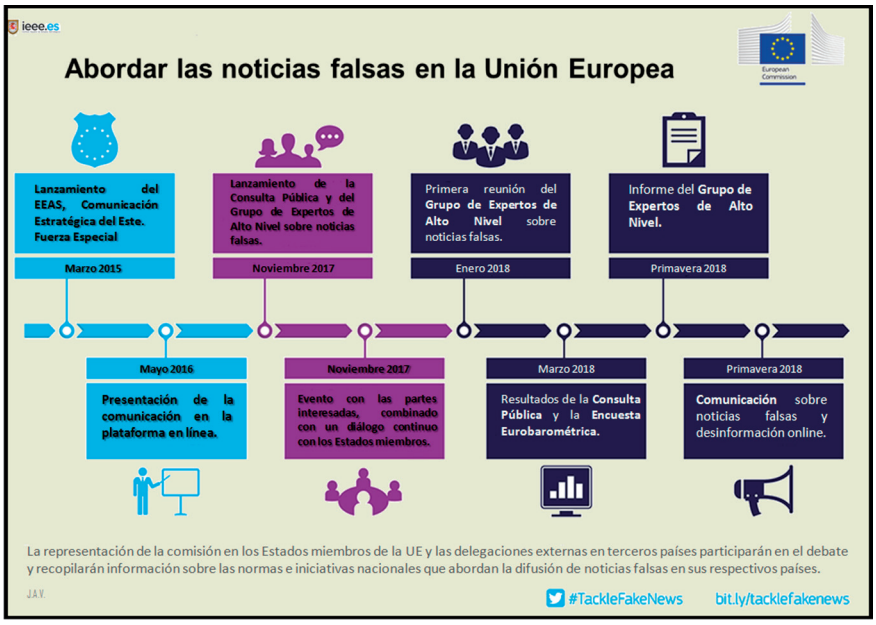
[25] COSPEDAL, María Dolores. *Discurso de la Pascua Militar*. Ministerio de Defensa (6 de enero de 2018). http://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/2017/Discurso_de_Cospedal_en_la_Pascua_Militar_de_2018.pdf.

[26] ALANDETE, David. «El Centro de Comunicación Estratégica de la OTAN pide a España que se proteja ante la injerencia rusa**»**. *El País* (10 de noviembre de 2017). https://politica.elpais.com/politica/2017/11/19/actualidad/1511112485_977295.html.

[27] *Análisis de tendencias geopolíticas a escala global* (documento de investigación). IEEE, 2017. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEEINV18-2017_Analisis_Tendencias_Geopoliticas_EscalaGlobal_JosepBaques.pdf.

[28] *Putin asymmetric assault on democracy in Russia and Europe... A Minority Staff Report for the Committee on Foreign*. US Senate (10 January, 2018). https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/FinalRR.pdf.

[29] Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017 http://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/revue-strategique-de-defense-et-de-securite-nationa-



Cuadro 5: Respuesta a la desinformación en la UE.

Desde su llegada a la Casa Blanca Trump ha apoyado a destacados autócratas, eligió Arabia Saudí para su primer viaje internacional y acudió a Polonia en julio de 2017, donde se solidarizó con los nuevos dirigentes polacos en sus ataques a la prensa y a otras instituciones democráticas[30].

Además de los realineamientos globales que ha acelerado, ha debilitado el campo de las democracias y de los derechos civiles con sus críticas hacia los inmigrantes y las minorías, con sus políticas iliberales, algunas declaraciones claramente racistas y misóginas, y sus silencios sobre las violaciones de los derechos humanos dentro y fuera de los EE. UU. Cuando, excepcionalmente, se ha pronunciado —en los casos de Irán y Venezuela, por ejemplo—, ha reforzado a quienes pretendía denunciar frente a los millones de iraníes y venezolanos que expresaron su malestar contra sus dirigentes en la calle.

Todo ello ha llevado a las principales organizaciones internacionales de derechos humanos a ver en Trump un nuevo potenciador de lo que el antropólogo estadounidense Arjun Appudarai describe como *la fatiga democrática*.

---

le-2017 Estrategia Española de Seguridad Nacional 2017 http://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_Seguriad_Nacional_2017.pdf US National Security Strategy 2017 https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf.

[30] CAROTHERS, Thomas. «Democracy promotion under Trump...». *Carnegie Endowment for International Peace* (6 September, 2017). http://carnegieendowment.org/2017/09/06/democracy-promotion-under-trump-what-has-been-lost-what-remains-pub-73021.

Por omisión o por acción —callando ante las ejecuciones extrajudiciales, el deterioro de las instituciones democráticas, los ataques a los medios y las violaciones de los derechos humanos o apoyando abiertamente esas acciones en países como Vietnam, Egipto, Filipinas, Arabia Saudí, Polonia, Turquía y otros países—, Trump está ayudando a destruir el orden liberal global que, con tanto esfuerzo y tan buenos resultados, construyeron sus predecesores desde la II Guerra Mundial. «El mundo se está moviendo de la recesión a la depresión democrática», advierte Francis Fukuyama[31].

Para la diplomacia española, que hizo de los derechos de la mujer una de sus máximas prioridades en 2015 y 2016 como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, la movilización en muchos países por esta causa en 2017 ha sido un cambio bienvenido a favor de la paz y la estabilidad[32].

Ejemplos de ese avance y de lo mucho que aún queda por hacer son la importante aportación de más de 7.000 combatientes kurdas a la derrota de Daesh en Siria e Irak, la presencia (más de la mitad) de mujeres y niños en los principales campos de refugiados del mundo, el escaso número de mujeres en los principales procesos de paz a pesar de los esfuerzos por revertir la tendencia de organizaciones como la ONU, la OTAN y la UE, y la cumbre de Bruselas de marzo para compensar con unos 200 millones de dólares la eliminación de unos 600 millones que aportaban los EE. UU. antes de Trump a programas de ayuda sanitaria a las mujeres en el mundo.

La Administración Trump aprobó en octubre la Women, Peace and Security Act en apoyo de la participación de mujeres en procesos de paz y seguridad. Un avance, aunque tardío y escaso, para los más de 420 millones de mujeres que, según la campaña «#MeToo», viven aún en países sin ninguna protección legal contra el acoso en sus lugares de trabajo.

Un aspecto positivo de la movilización internacional en defensa de los derechos de la mujer, parte esencial de la lucha por la democracia si los cambios legales fructifican, son los avances en Oriente Medio, empezando por Arabia Saudí, que en 2017 autorizó por decreto del rey Salman que las mujeres puedan conducir y asistir, aunque sea en espacios separados, a algunas competiciones deportivas, y de otros países MENA, como Líbano y Jordania, que eliminaron de sus leyes las que permitían escapar de cualquier castigo a los violadores si se casaban con las víctimas.

---

[31] MUGGAH, Robert; OWEN, Taylor. «The global liberal democratic order might be down, but it's not out». *World Economic Forum*. https://www.weforum.org/agenda/2018/01/the-global-liberal-democratic-order-might-be-down-but-its-not-out?utm_content=buffer-f4e57&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer.

[32] VOLGESTEIN, Rachel. «Women around the world: year in review». *Council on Foreign Relations* (CFR). (28 December, 2017). https://www.cfr.org/blog/women-around-world-year-review-1?sp_mid=55658480&sp_rid=YXJvc3NAY2ZyLm9yZwS2.

Teniendo en cuenta la conexión entre seguridad, crecimiento económico y derechos de la mujer que ya ponía en evidencia el primer *Informe de Desarrollo Humano Árabe en 2002*, son pasos positivos para una de las regiones más inestables del planeta[33].

Países como Malawi, El Salvador, Honduras y Guatemala prohibieron en 2017 el matrimonio infantil, pero Bangladesh aprobó una ley en sentido contrario y sigue siendo una práctica permitida, aunque sea ilegal en más de cien países[34].

Los avances no acaban de llegar a China, donde, tras el histórico congreso de octubre, no hay ninguna mujer en el nuevo Comité Permanente del Politburó, de siete miembros; solo aparece una en el nuevo Politburó de veinticinco miembros, y solo diez en el nuevo Comité Central de 204 miembros. «La mitad del cielo» que, según Mao, era de las mujeres, en la nueva China se ha quedado en un 4,9 por ciento[35]. En el conjunto de los 193 países miembros de la ONU, solo dieciocho mujeres dirigían gobiernos a finales de 2017, cuatro menos que en 2016. El *nuevo día* que anunciaba la prestigiosa Oprah Winfrey, posible candidata presidencial en 2020 en los EE. UU., en la entrega de los Globos de Oro el pasado 7 de enero está lejos todavía.

El optimismo de Europa

«La Unión Europea entra en 2018 con las mejores perspectivas de los últimos diez años», escribía Tom Nutall, corresponsal del *Economist* en Bruselas[36].

Atribuía ese optimismo a la recuperación económica, mejor que la estadounidense, al distanciamiento de las crisis migratoria y de otras (aunque no las concretaba, podemos pensar en *brexit*, comercio, refugiados, nacionalismo separatista, terrorismo, injerencia rusa..., por citar solo algunas) y a la posición de Angela Merkel, embarcada al cierre de este *Panorama* en la negociación de su cuarto y probablemente último mandato como canciller alemana.

«Por encima de todo —añadía— la recuperación europea se debe a la elección de Emmanuel Macron, apasionadamente proeuropeo, como presidente

[33] *Arab human development report 2002*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/rbas_ahdr2002_en.pdf

[34] GRAY, Alex. «These are the countries where child marriage is legal». *World Economic Forum* (26 September, 2016). https://www.weforum.org/agenda/2016/09/these-are-the-countries-where-child-marriage-is-legal/.

[35] RAUHALA, Emily. «Xi Jinping and six other men will rule China, but women are left behind». *The Washington Post* (25 October, 2017). https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/10/25/chinese-women-sidelined-as-xi-takes-center-stage/?tid=a_inl&utm_term=.071cf484f4a1.

[36] NUTALL, Tom. «A nEU dawn». The Economist. *The world in 2018*, p. 37.

de Francia y a la sensación de que se ha superado el punto más alto de la marea populista euroescéptica»[37].

«Cuando empezó 2017, Europa estaba rodeada —escribía el corresponsal en Bruselas de *El Mundo*, Pablo Suanzes—. Sus enemigos, detractores y rivales apretaban de una manera u otra por los cuatro costados. La Rusia de Putin, la retórica a favor de la ruptura (fuera la OTAN o el *brexit*) de Trump. Los yihadistas. Las fronteras cerradas. Los populistas. Elecciones en Francia, Alemania, Holanda con negras perspectivas. Mirara donde se mirara, riesgos para la supervivencia de la Unión. El 2018 que arranca ahora es todo lo contrario»[38].

José M. de Areilza y Álvaro Imbermón confirmaban ese optimismo en su balance para *Política Exterior*[39]:

«La idea de un *brexit* duro pierde fuelle y hay indicios de que en Reino Unido se abre paso un enfoque más transaccional —escribían—. De momento, el trauma británico ha actuado más como argamasa que como dinamita para la Unión... La recuperación económica también parece consolidarse»[40].

Que se aproveche o no esta ventana de oportunidad depende de que se resuelva pronto y de forma positiva la crisis de gobierno en Alemania, de que París y Berlín logren conciliar sus diferencias, importantes en muchos puntos, y de que se adapte el diseño institucional de la UE para hacer frente a las crisis presentes y futuras como propuso el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, el 13 de septiembre.

«Si los cristianodemócratas de la canciller Angela Merkel y los socialdemócratas logran sacar adelante el borrador (de enero), habrá un cambio radical —aseguraba Wolfgang Münchau—. La sección sobre el futuro de la UE incluye el impulso más importante hacia la integración continental desde el Tratado de Maastricht, hace un cuarto de siglo»[41].

Con la retirada británica, se espera más de España en la UE y, como mantienen Areilza e Imbernón, es necesario que España presente propuestas a favor de un orden internacional más abierto basado en reglas equilibradas, una mejor gestión de la frontera exterior común, el fortalecimiento de la UEM (más creíble si se recorta el déficit nacional) y mejoras sustanciales en el debate democrático que se puedan aplicar ya en las elecciones europeas de 2019.

---

37 *Ibidem*.

38 SUANZES, Pablo. «2018, el año cero para reconstruir la Unión Europea». *El Mundo* (14 de enero de 2018). http://www.elmundo.es/internacional/2018/01/14/5a59dc98468aeb146f8b4636.html.

39 AREILZA, J. M.; IMBERNÓN, A. «Un guion español para la UE». *Política Exterior*. N.º 180, vol. XXXI, nov-dic 2017, pp. 94-104.

40 *Ibidem*, p. 94.

41 MÜNCHAU, Wolfgang. «A German coalition deal to radically reshape Europe». *Financial Times* (14 January, 2018). https://www.ft.com/content/a6e39acc-f796-11e7-88f7-5465a6ce1a00.

Algunas de ellas ya se debatieron por iniciativa del presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy, en la cuarta cumbre de los siete países del Sur de la UE, celebrada el 10 de enero en Roma.

¿Está justificado este optimismo? Dependerá de...

- Los resultados de las negociaciones comerciales con Japón, Australia, México y Mercosur;
- el pulso sobre inversiones extranjeras y fiscalidad con China y con las gigantes tecnológicas y digitales estadounidenses;
- cómo se resuelva la negociación del *brexit* en 2018;
- que se eviten nuevas crisis de refugiados como la de 2015;
- que la erupción separatista catalana se logre contener y no se extienda a otros nacionalismos del continente;
- que la deriva xenófoba e iliberal en Polonia y Hungría no contamine al resto de la UE;
- que los ya rutinarios atentados terroristas, que sin duda continuarán por mucho tiempo, no dejen paso de nuevo a ataques a gran escala como los del 11S, el 11M o más letales;
- que se reactive de verdad el motor franco-alemán y que las ambiciosas propuestas de Macron a finales de septiembre en la Sorbona, en principio bien recibidas por Berlín, no se queden en un borrador más de ideas o sueños.

Macron propuso un superministro y un presupuesto común para la eurozona que podrían financiarse con los ingresos del impuesto de sociedades, una nueva ley de protección de los agricultores en la Unión, el fin del *dumping* social, un impulso firme hacia un ejército, un presupuesto y una doctrina europea de defensa, la armonización fiscal y del salario mínimo para evitar la competencia desleal, listas trasnacionales para las elecciones europeas, la reducción de veintiocho a quince comisarios en Bruselas, una oficina europea de asilo, un impuesto europeo a las importaciones, una academia europea de espionaje, una fuerza común de protección civil y una agencia de innovación parecida a la DARPA del Pentágono (Defense Advanced Research Projects Agency)[42].

Tras este programa para la revitalización de la UE estaba la idea de que, celebradas las elecciones en Francia y Alemania, se abría una ventana de oportunidad que no se puede desaprovechar: dos años que deben concluir en 2019 con la salida definitiva del Reino Unido de la UE y las próximas elecciones al Parlamento Europeo.

[42] Resúmenes del discurso de Marc Bassets en *El País* (26 de septiembre de 2017) https://elpais.com/internacional/2017/09/26/actualidad/1506421196_879623.html y de M. Khan; J. Brunsden; y M. Acton en *Expansión* (29 de septiembre de 2017). www.expansion.com/economia/politica/2017/09/29/59cd3f64ca47412c6d8b45ae.html.

Avanzar hacia esos y otros objetivos es crucial para completar las todavía pendientes uniones bancaria y fiscal, y para cubrir los 10 000 millones de euros, aproximadamente, que aportaba el Reino Unido al presupuesto cada año.

Cuando presentó su hoja de ruta, Macron no contaba con las dificultades de Merkel para formar nuevo Gobierno en Alemania. Fracasado el intento de coalición con los liberales y los verdes en el otoño, el 7 de enero se abrieron negociaciones para repetir la gran coalición saliente con los socialdemócratas.

La alternativa eran nuevas elecciones y un Gobierno en Berlín sin capacidad para negociar, no digamos pilotar, con Macron el barco europeo durante la primera mitad de 2018[43]. Sin una Alemania estable, las principales reformas europeas seguirían paralizadas, como han estado, salvando el capítulo de seguridad y defensa (si Alemania lo apoya finalmente, que está por ver), desde que comenzó la campaña electoral alemana en el verano de 2017.

Ni Merkel ni ninguno de los ministros de su Gobierno de transición asistió a la cumbre social de Gotemburgo, la primera en veinte años de la UE para hacer frente a una de las causas principales de la desafección que explica el auge de los populismos y de la ultraderecha en Europa: el deterioro del estado de bienestar y el crecimiento de la desigualdad.

La solución turca del problema de los refugiados, aunque sea una posición común europea, la dirigió e impulsó Alemania. El Acuerdo de Minsk para reconducir las tensiones con Rusia en Ucrania es una iniciativa de Alemania. Con un Gobierno provisional en Alemania era difícil, si no imposible, avanzar por la senda que propone Macron y necesita Europa.

Las relaciones de Europa con los Estados Unidos desde la victoria de Trump no son lo que eran. La gran incertidumbre generada por el hipernacionalismo unilateralista del nuevo presidente estadounidense se ha reducido, pero la confianza perdida, especialmente entre Washington y Berlín, no se recuperará fácilmente sea quien sea el próximo canciller alemán.

«El crecimiento global del nacionalismo conservador dispuesto a construir comunidades nacionales, dirigidas por un líder sin oposición volcado en la defensa de valores nacionales particulares y en el control de las fronteras contra el virus de los inmigrantes y de la influencia extranjera, es la amenaza de nuestros días —advertía Bill Hutton en el *Guardian* el 9 de enero—[44]. Conduce a la represión, al capitalismo de amiguetes (*crony capitalism*), a la corrupción masiva, a la implosión del Estado de derecho, al aumento del

[43] SUÁREZ, Marcos. «Europa, a la espera de Alemania». *El Economista* (25 de noviembre de 2017). http://www.eleconomista.es/opinion-blogs/noticias/8769354/11/17/Europa-a-la-espera-de-Alemania.html.

[44] HUTTON, Will. «Beware the illiberal alliance of Poland and Hungary, a grave threat to the EU». *The Guardian* (9 January, 2018). https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jan/07/hungary-poland-had-enough-of-liberal-democracy-eu-must-act.

racismo y al conflicto internacional —añadía—. Los valores que sostenían el orden liberal de la posguerra, fuente de paz, tolerancia y prosperidad, están siendo liquidados ante nuestros ojos. Es hora de tomar posición»[45].

El veredicto de noviembre

Las legislativas en los EE. UU. en 2018 serán un veredicto decisivo sobre Trump, sometido a un cerco creciente en al menos tres investigaciones, especialmente la del exdirector del FBI y desde 2016 fiscal especial Robert Mueller, sobre la ayuda recibida de la Rusia de Putin en la campaña de 2016.

Con mayoría republicana en las dos cámaras, hasta noviembre de 2018 al menos, pocos republicanos se atreverán a promover el *impeachment* o destitución, pero el libro de Michael Wolff, que vio la luz con la entrada del nuevo año, refuerza esa posibilidad[46].

«El libro puede conducir al *impeachment* —afirmaba el veterano periodista hispano-británico Tom Burns tras un análisis detallado de su contenido—. También a que Trump sea incapacitado para ejercer la presidencia. Bannon pronostica ambas eventualidades»[47].

Con las destituciones y rupturas dentro de su equipo de Gobierno, Trump se ha ido acercando a la línea tradicional republicana y alejándose del populismo que le dio la victoria. En la reunión con los dirigentes del partido en Camp David el primer fin de semana de enero intentó, con desigual fortuna, sellar esa aproximación en un programa de acción para 2018, aunque las elecciones de noviembre impondrán una pausa en las iniciativas menos populares.

¿Le destruirán los medios? Difícil. Su guerra empezó hace varios años y no parece que le haya perjudicado. Al contrario, la imagen de enemigo de la prensa ha sido una de sus principales armas para preservar el apoyo de su electorado fiel. Las noticias falsas de hoy tienen un impacto mucho menor que la desinformación tradicional y la rutina acaba normalizando cualquier rumor sin comprobar o las mentiras reiteradas.

Trump no ha tenido el menor reparo en mentir. Los principales medios estadounidenses han introducido secciones especiales para hacer un seguimiento diario. Ha continuado con sus tuits, muchos de ellos insultantes y vulgares.

---

45 *Ibidem*.

46 WOLFF, Michael. *Fire and fury: Inside the Trump White House*. Little, Brown Book Group 2018. https://www.amazon.com/Fire-Fury-Inside-Trump-White/dp/1250158060#reader_B078GSYDZ2.

47 BURNS, Tom. «El fuego y la furia de Trump». *Expansión* (8 de enero de 2018). http://quiosco.expansionpro.orbyt.es/ModoTexto/paginaNoticia.aspx?id=15620081&tipo=1&sec=Expansi%f3n&fecha=08_01_2018&pla=pla_3634_Nacional.

En política exterior no ha dudado en romper los códigos básicos de la diplomacia y en contradecirse, y todo indica que, a pesar de ello o gracias a ello, su base electoral lo ha seguido apoyando. Otra cosa es que lo siga haciendo si la reforma fiscal y otras que no ha logrado sacar adelante en el primer año —la migratoria y la sanitaria sobre todo—, pero a las que no ha renunciado, acaban causando perjuicios tan graves como los que anticipaba el *New York Times* en su editorial del 2 de diciembre[48].

El mundo empresarial, en general, tiene menos quejas. La rentabilidad de las bolsas y de la economía ha mejorado. A nivel global, las empresas mejoraron sus beneficios un 8 % desde la elección de Trump. De 94 países en recesión en 2009 se pasó a primeros de 2018 a solo seis. Los mercados mundiales crecieron en 2017 un 21 %, y los estadounidenses un 20 %. Según la Casa Blanca y sus defensores, gracias a Trump. Según sus críticos, a pesar de él y de sus errores[49].

Promesas y realidades

Trump llegó a la Casa Blanca con pocas ideas y muy simples: la principal era *recuperar la grandeza de América*.

¿Cómo?

- Limitando estrictamente la inmigración;
- levantando un muro mucho más grande entre México y los EE. UU.;
- abandonando tratados comerciales o medioambientales ya firmados o en negociación;
- amenazando nada menos que a China y a la UE para mejorar la competitividad del dólar frente al euro y el yuan;
- insinuando, sin concretar, acciones más eficaces e indirectas contra el terrorismo yihadista, recabando (sin explicar cómo) el apoyo de regímenes autoritarios;
- denunciando el intervencionismo de sus predecesores y, al mismo tiempo, prometiendo acabar por las buenas o por las malas con adversarios como Corea del Norte, Irán o Venezuela;
- apostando abiertamente contra la UE y apoyando el *brexit*;
- condicionando su apoyo a la OTAN y a sus principales aliados asiáticos (Corea del Sur y Japón) para que paguen más por el paraguas de seguridad que EE. UU. proporciona;
- mediante un apoyo incondicional a la política de Benjamin Netanyahu en Israel: expansión de los asentamientos, que la ONU condenó el 23 de di-

[48] «A Historic Tax Heist». *The New York Times* (2 December, 2017). https://www.nytimes.com/2017/12/02/opinion/editorials/a-historic-tax-heist.html?_r=0.

[49] RATTNER, Steve. «2017: the year in charts». *The New York Times* (29 December, 2017). https://www.nytimes.com/interactive/2017/12/29/opinion/2017-the-year-in-charts.html?_r=0.

ciembre de 2016 con la abstención de los EE. UU., escepticismo hacia la vieja solución de los dos estados y el reconocimiento de Jerusalén como capital;
– denunciando el acuerdo del 14 de julio de 2015 con Irán, que describió como «el peor del mundo», y reiterando su admiración hacia Putin a pesar de la remilitarización de Rusia, sus intervenciones hostiles en el extranjero próximo y su respaldo decisivo al régimen sirio de Asad y al iraní de los ayatolas[50].

¿Qué ha sido de este barullo de ideas, prejuicios y deseos?

Tras quince pruebas de misiles y la sexta nuclear en los primeros diez meses de 2017, se agota el tiempo para impedir diplomática o militarmente que el régimen norcoreano pueda atacar el territorio estadounidense y cualquier otro objetivo del planeta.

En su primer año de presidencia, el presidente Trump rivalizó con Kim Jung Un en soflamas, retórica belicista y toda clase de amenazas en las redes, pero en la práctica lo único nuevo ha sido el endurecimiento de las sanciones.

Sin una cooperación más estrecha de China, de la que depende alrededor del 85 % del comercio de Pionyang, las sanciones no tendrán gran impacto. Si no lo han tenido en 65 años, menos en una sociedad globalizada donde millones de norcoreanos ya disponen de móviles y proliferan los actores nuevos y viejos dispuestos a violar los embargos a cambio de armas o dinero. Las rígidas fronteras y los sistemas de control para impedirlo resultan ineficaces.

¿Optará la Administración Trump por la diplomacia, como desean Corea del Sur, Japón, China y Rusia, o por la guerra? ¿Dará prioridad a sus inclinaciones personales o a los intereses de las alianzas tradicionales de los EE. UU. con Japón y Corea del Sur? Lo que decida —el plazo puede cerrarse en meses— puede determinar el futuro de las relaciones entre los EE. UU. y China en el siglo xxi.

Aunque en su primer discurso en la ONU, el pasado septiembre, Trump amenazó con la destrucción total de Corea del Norte, en su primer año de presidente —se cree que por presión de los generales en su gabinete y sus conversaciones con Xi Jinping—, ha demostrado más flexibilidad de la que sus tuits indican.

2018 se abría con las primeras negociaciones entre las dos Coreas en más de dos años, la reactivación de las comunicaciones directas y un acuerdo, el 9 de enero, para la participación del Norte en los JJ. OO. de Invierno y para seguir rebajando la tensión mediante negociaciones posteriores.

«Todas nuestras armas... están dirigidas solo contra los EE. UU., no a nuestros hermanos, a China y Rusia —advirtió Pionyang en un comunicado tras el

[50] SAHAGÚN, Felipe. «Introducción». *Panorama Estratégico 2017*, pp. 9-47.

encuentro. No es un tema para Corea del Norte y del Sur e introducirlo puede tener consecuencias negativas y riesgos que dejen en nada lo conseguido hoy»[51].

De una OTAN inútil hemos pasado a una OTAN indispensable. Del deseo de una relación privilegiada con la Rusia de Putin a las relaciones más tensas desde la Guerra Fría. Se acabaron las amenazas más graves a China y a Japón, aunque pocos descartan la posibilidad de una guerra comercial con ambos países en los próximos meses.

El rechazo al comercio internacional se ha concretado en la retirada del TPP y en negociaciones para modificar NAFTA.

«Estas apelaciones a la protección y al aislamiento han tenido pocos efectos —explicaba el catedrático de Economía de la UCM Francisco Cabrillo—. Cierto que el proyecto de Acuerdo Trasatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) está prácticamente paralizado, pero me temo que buena parte de la opinión pública europea —desde la derecha nacionalista a la izquierda radical— es tan poco partidaria de cerrar un acuerdo como el propio Trump. Por otra parte, las amenazas tanto al Acuerdo Transpacífico (TPP) como al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) no se han materializado en nada sustancial, al menos hasta ahora»[52].

Su oposición al acuerdo sobre el clima parece que va en serio, aunque muchas ciudades y estados se han pronunciado en contra de la política oficial de Washington. Participaron activamente en la cumbre de Bonn, esperan hacerlo de nuevo en 2018 en la de Polonia y mantienen viva la esperanza de que las decisiones de Trump no se conviertan en permanentes.

Las catástrofes naturales de 2017, que causaron según la Administración Atmosférica y Oceánica Nacional (NOAA) de los EE. UU. daños por valor de 306 000 millones de dólares, un récord en la historia del país, y que, según muchos científicos se vieron agravadas, si no causadas directa o indirectamente, por el cambio climático, no han cambiado ni un milímetro la posición de Trump en esta cuestión. Casi todos los daños citados fueron causados por los huracanes Harvey, Irma y María, a los que hay que añadir los devastadores incendios en California[53].

---

[51] «North Korea tells South it will not discuss nuclear arms in future talks». *Reuters* (8 January, 2018). https://uk.reuters.com/article/uk-northkorea-southkorea-talks/north-korea-tells-south-it-will-not-discuss-nuclear-arms-in-future-talks-idUKKBN1EX2D8.

[52] CABRILLO, Francisco. «Un año con Trump». *Expansión* (7 de enero de 2018), p. 38.

[53] MOONEY, Chris; DENNIS, Brady. «Extreme hurricanes and wildfires made 2017 the most costly U.S. disaster year on record». *The Washington Post* (8 January, 2018). https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2018/01/08/hurricanes-wildfires-made-2017-the-most-costly-u-s-disaster-year-on-record/?hpid=hp_hp-more-top-stories_ee-disastercost-1125am%3Ahomepage%2Fstory&utm_term=.f32714103f63.

Su apoyo incondicional a Israel quedó demostrado con su retirada de la UNESCO y, sobre todo, con el reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel, aunque al cierre de este *Panorama*, a mediados de enero, no había fecha para mover la embajada estadounidense.

Con Irán no se ha atrevido aún a romper el pacto nuclear de 2015, pero ha dado luz verde a Arabia Saudí para lanzar una ofensiva general (diplomática sobre todo) contra el régimen de Teherán en los principales frentes abiertos en Oriente Medio y ha apoyado abiertamente las protestas callejeras iniciadas en numerosas ciudades iraníes el pasado 28 de diciembre. El origen de este nuevo movimiento apunta a una iniciativa del sector más ortodoxo del régimen iraní en un pulso por el poder vinculado, posiblemente, a la sucesión de Alí H. Jamenei, el único líder religioso que ha tenido el país desde la muerte de Jomeini.

Sin romper las recién establecidas relaciones con Cuba, las ha frenado, lo que no hace sino endurecer al régimen castrista, ha amenazado con intervenir en Venezuela y pocos descartan un endurecimiento con México si en las presidenciales de 2018 vuelve al poder el PRI (Partido Revolucionario Institucional) o si fracasa la revisión del NAFTA.

Al menos hasta finales de 2017 cedió a Putin la iniciativa en la guerra de Siria, ignoró los derechos humanos y la defensa de la democracia en la agenda exterior estadounidense y aumentó, como había prometido, el presupuesto de defensa, que ya es una tercera parte de todos los gastos en defensa del mundo. Según IHS Jane's, esos gastos serán en 2018 de 1,67 billones de dólares, 400.000 millones más que en 2010, año del récord anterior[54].

La opinión de los historiadores

Político, uno de los digitales más influyentes, acudió el 29 de diciembre a historiadores de prestigio para hacer balance[55] y contextualizar el primer año de Trump.

«2017 es, sin duda, uno de los años más desastrosos en la historia presidencial de los EE. UU. —respondió Robert Dallek, el gran especialista en Franklin D. Roosevelt (FDR)—. Ningún presidente ha sido tan impopular en su primer año de mandato desde que se iniciaron las encuestas de opinión en 1935... Ni habíamos visto una Administración menos productiva, con más promesas electorales incumplidas... Ha sido también el primer presidente

[54] KECK, Zachary. «Report: in 2018, global defense spending will reach highest level since Cold War». *The National Interest* (23 December, 2017). http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/report-2018-global-defense-spending-will-reach-highest-level-23763.

[55] «Was 2017 the Craziest Year in U.S. Political History? A dozen historians weigh in». *Politico Magazine* (29 December, 2017). https://www.politico.com/magazine/story/2017/12/29/was-2017-the-craziest-year-in-us-political-history-216119.

que ve su Administración sometida, en su primer año, al escrutinio de un fiscal especial».

«2017 se parece a 1919 mucho más de lo que a la mayor parte de los estadounidenses les gustaría —señaló Adriane Lentz-Smith, biógrafa de Woodrow Wilson—. La supremacía blanca vuelve a estar de moda en el Ejecutivo y el presidente tiene muy poco interés en la protección de los más vulnerables. Es descorazonador y sin precedentes».

«Ha habido años mucho más locos —dijo H. W. Brands, gran conocedor de Truman—. En el primer año de Lincoln se rompió la unión y se desató la guerra entre el Norte y el Sur. En el primero de FDR se fijaron los cimientos del Estado de bienestar. En el primero de George Bush padre se derrumbó el imperio soviético y en el primero de George Bush hijo surgió el terrorismo global con los ataques del 11S... Hasta ahora la presidencia de Trump ha sido ruidosa pero improductiva. Nombró a un joven conservador para el Supremo, sí, y (en diciembre) consiguió una reforma fiscal, pero cualquier presidente republicano lo habría conseguido con el actual Congreso. Para Trump el circo electoral continúa y la presidencia apenas ha comenzado».

Tras un rápido repaso por las sombras de la Guerra Civil, 1877 y 1919, Leo Ribuffo, el especialista de los años sesenta del siglo xx, compara 2017 con 1968, con los casi 17.000 muertos en Vietnam, los asesinatos de Robert Kennedy y Martin Luther King Jr., y los graves disturbios sociales que desembocaron en la elección de Richard Nixon.

«2017 podría compararse con el último año de la Casa Blanca de Nixon en términos de sensacionalismo político —comentó Vanessa Walker, profesora de Historia Diplomática en Amherst—. Empezó con el apoyo encubierto al golpe en Chile... Siguió con la guerra de Yom Kippur en octubre, que provocó el embargo de la OPEP y la crisis del petróleo, se vio ensombrecido por la retirada final de Vietnam y acabó con el escándalo Watergate y la dimisión del presidente ante la amenaza de *impeachment* en agosto de 1974... ¿Por qué 1973-74 fue peor que 2017? —se pregunta—. A diferencia de entonces, esta vez no ha habido la terrible estanflación ni derrumbe de la bolsa ni inflación de dos dígitos ni filas interminables de coches en las gasolineras. El actual *boom* económico ha atemperado la impaciencia de la gente».

David Greenberg, profesor de Historia y Medios de Comunicación de la Universidad de Rutgers, elige también como referencia 1968, y Jack Rakove, de Stanford, no encuentra ningún presidente peor que Trump en términos de *craziness*: no tanto por su día a día al frente de los EE. UU. como por el desafío que representa para la estabilidad constitucional.

En su balance para *El País* a partir de los principales análisis de Gobiernos, instituciones financieras, consultoras y *think tanks*, Lluís Bassets coincidía con la visión más pesimista de los historiadores citados:

«Parece haber pocas dudas de que Trump, directamente, es el principal factor de riesgo mundial, como acaba de comprobarse con su desenfrenada exhibición en las redes sociales este principio de año, interviniendo con su característico estilo irresponsable precisamente en los puntos más caliente del planeta[56] —escribía—. Entre las previsiones del año abundan las conjeturas sobre la apertura de un procedimiento de destitución del presidente o *impeachment*, que necesitaría el acuerdo de los congresistas republicanos, o la alternativa más probable, que los demócratas tomen el control de la Cámara de Representantes e incluso del Senado en las elecciones de mitad de mandato de noviembre y puedan intentar entonces la destitución —concluía—».

Lo mejor y lo peor

Para sus partidarios y los críticos más neutrales, lo mejor del primer año de Trump en la Casa Blanca se puede resumir en el siguiente decálogo:

- ✓ A diferencia de Barack Obama en circunstancias similares, ante otro ataque con armas químicas del régimen sirio de Bashar Asad, en abril de 2017, Trump ordenó el lanzamiento de 59 misiles desde dos destructores en el Mediterráneo oriental contra la base aérea siria de Shayrat, donde estaban alojados los aviones usados en el ataque químico[57].
- ✓ Tal vez obligado a demostrar su independencia de Rusia por las sospechas de connivencia en la campaña de 2016, aprobó la venta de armas por 47 millones de dólares a Ucrania[58], envió tropas a la frontera de Polonia con Rusia, impuso nuevas sanciones a Moscú por violar el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Medio[59] y, el 17 de enero, acusó por primera vez a la Rusia de Putin de «ayudar a Corea del Norte a burlar las sanciones»[60].
- ✓ Aunque esperó casi once meses para hacer lo que había prometido nada más instalarse en la oficina oval, reconoció Jerusalén como ca-

[56] BASSETS, Lluís. «El mayor factor de risgo para 2008 se llama Trump». *El País* (7 de enero de 2018). https://elpais.com/internacional/2018/01/05/actualidad/1515168499_170556.html.

[57] «U.S. launches cruise missile strke on Syria». *USA Today* (8 April, 2017). https://www.usatoday.com/story/news/politics/2017/04/06/us-launches-cruise-missile-strike-syria-after-chemical-weapons-attack/100142330/.

[58] «Trump to be presented with $47M deal to arm Ukraine against Russia**»**. *ABC News* (17 Nov, 2017). http://abcnews.go.com/Politics/trump-presented-47m-deal-arm-ukraine-russia/story?id=51235203.

[59] HELLMAN, Gregory, «Trump approves new Russia sanctions for violating Cold War arms pact**»**. *Politico* (12 August, 2017). https://www.politico.com/story/2017/12/08/trump-russia-sanctions-cold-war-arms-pact-215837.

[60] «Exclusive: Trump accuses Russia of helping North Korea evade sanctions...». *Reuters* (17 January, 2018). https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-exclusive/exclusive-trump-accuses-russia-of-helping-north-korea-evade-sanctions-says-u-s-needs-more-missile-defense-idUSKBN1F62KO.

pital de Israel, como ya se ha apuntado, provocando la condena casi unánime de la comunidad internacional y complicando seriamente la posibilidad de que los EE. UU. sigan mediando en el conflicto palestino-israelí.

- ✓ Tal como había prometido, ordenó la retirada de los EE. UU. del Acuerdo de París sobre Cambio Climático[61], aprobó el gasoducto Keystone XL con Canadá[62] y autorizó la explotación del Ártico y de toda la plataforma continental (con la excepción de Florida tras las protestas), noticias desastrosas para el medio ambiente, pero bien recibidas por la industria de la energía.
- ✓ Tras los reiterados varapalos a los aliados de la OTAN por no cumplir sus compromisos de gasto en defensa, el secretario general de la organización, Jens Stoltenberg, anunció el 28 de junio que veinticinco de los veintinueve miembros de la Alianza habían acordado gastar unos 12.000 millones de dólares más en defensa en 2017[63].
- ✓ Delegando las decisiones sobre el terreno casi por completo en los mandos militares, Trump aceleró la derrota de Daesh en Siria e Irak. No fue la única causa de que Daesh perdiera en 2017 el control de la mayor parte del territorio que ocupaba en los dos países, pero sin duda ayudó[64].
- ✓ En uno de los pocos errores confesados, admitió haberse equivocado sobre Afganistán y, en vez de acelerar la retirada de las tropas estadounidenses como había prometido, las aumentó moderadamente (en unos 3.900) para «no crear un vacío a favor de los terroristas»[65].
- ✓ Con el nombramiento de Neil M. Gorsuch para el Supremo en las primeras semanas de mandato aseguró una mayoría conservadora en el tribunal más importante de los EE. UU., y en los meses siguientes

---

61 «Trump announces U.S. will exit Paris climate deal, sparking criticism at home and abroad**»**. *The Washington Post* (1 June, 2017). https://www.washingtonpost.com/politics/trump-to-announce-us-will-exit-paris-climate-deal/2017/06/01/fbcb0196-46da-11e7-bcde-624ad94170ab_story.html?tid=a_inl&utm_term=.dc30f8402245.

62 «As Trump administration grants approval for Keystone XL pipeline, an old fight is reignited**»**. *The Washington Post* (24 March, 2017). https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2017/03/24/trump-administration-grants-approval-for-keystone-xl-pipeline/?tid=a_inl&utm_term=.8ff4c9607262.

63 «NATO chief: US allies to spend $12 billion more this year». *AP* (28 June, 2017). https://www.apnews.com/dbae196fc9044d9aa4126227cbd912b6/NATO-chief:-US-allies-to-spend-$12-billion-more-this-year.

64 DE YOUNG, Karen. «Under Trump, gains against ISIS have 'dramatically accelerated**»**. *The Washington Post* (4 August, 2017). https://www.washingtonpost.com/world/national-security/under-trump-gains-against-isis-have-dramatically-accelerated/2017/08/04/8ad29d40-7958-11e7-8f39-eeb7d3a2d304_story.html?tid=a_inl&utm_term=.d5ce884c3a39.

65 **«**It's a hard problem: Inside Trump's decision to send more troops to Afghanistan**»**. *The Washington Post* (21 August, 2017). https://www.washingtonpost.com/politics/its-a-hard-problem-inside-trumps-decision-to-send-more-troops-to-afghanistan/2017/08/21/14dcb126-868b-11e7-a94f-3139abce39f5_story.html?tid=a_inl&utm_term=.367e870c9a3e.

llenó los tribunales federales de apelación de jóvenes jueces muy conservadores[66].

- ✓ Para los millones de estadounidenses que desconfiaban de la maquinaria política de los Clinton, la victoria de Trump fue el golpe de gracia al último, derrotados los Bush en las primarias, de los principales clanes políticos del país.
- ✓ Con la reforma fiscal firmada el 22 de diciembre, la más importante del país en treinta años, Trump dio por salvado su primer año legislativo[67], aunque, al no recibir ni un solo voto demócrata, reforzó la polarización política y, lo que es peor, puede haber perjudicado gravemente a los republicanos en las legislativas de noviembre de 2018.

El mismo autor que firmaba ese balance positivo, Marc A. Thiessen, exredactor de discursos de George W. Bush y colaborador del American Enterprise Institute, destacaba como lo peor del nuevo presidente[68]:

- ✓ Sus nulos esfuerzos —todo lo contrario— por reducir la brecha ideológica que divide a los EE. UU. y a su clase política.
- ✓ Su intento de disculpar a la ultraderecha en el ataque racista de un neonazi o supremacista blanco con un vehículo a manifestantes que protestaban en Charlottesville (Virginia) en agosto.
- ✓ Su apoyo electoral a Roy Moore, un supuesto predador sexual que se presentó a senador por Alabama en diciembre.
- ✓ El aumento de los apoyos a Al Qaeda entre los árabes sunníes ante la alianza *de facto* contra Daesh entre los EE. UU., Rusia e Irán.
- ✓ La misma ambigüedad y falta de decisión de Obama en el tratamiento de los terroristas detenidos dentro y fuera de Guantánamo.
- ✓ El debilitamiento de la seguridad, de la democracia y del Estado de derecho con sus duras críticas a la comunidad de espionaje, la destitución fulminante de James Comey en mayo como director del FBI y sus vituperios contra el Departamento de Justicia y contra todos los que intentan aclarar sus conexiones, las de sus empresas y las de su equipo electoral con Rusia.
- ✓ Los fuertes recortes de la ayuda exterior y del presupuesto del Departamento de Estado (un 31 %), la lentitud en el nombramiento de altos cargos y el caos en los primeros seis meses entre sus asesores, con las

[66] SAVAGE, Charlie. «Trump Is Rapidly Reshaping the Judiciary. Here's How». *The New York Times* (11 November, 2017). https://www.nytimes.com/2017/11/11/us/politics/trump-judiciary-appeals-courts-conservatives.html?_r=0 https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/12/22/trump-signs-sweeping-tax-bill-into-law/?tid=a_inl&utm_term=.703f29d2f800.

[67] WAGNER, John. «Trump signs sweeping tax bill into law». *The Washington Post* (22 December, 2017).

[68] THIESSEN, Marc. «The 10 worst things Trump has done in his first year in office». *The Washington Post* (29 December, 2017). https://www.washingtonpost.com/opinions/the-10-worst-things-trump-has-done-in-his-first-year-in-office/2017/12/29/2446d9f6-eca8-11e7-b698-91d4e35920a3_story.html?utm_term=.9d1c15971017.

sustituciones de sus primeros jefes de Seguridad Nacional (Michael Flynn), Personal (Reince Priebus), Comunicación (Sean Spicer) y Estrategia (Steve Bannon) sin que mejore la relación del presidente con los medios.

2017

Para el Council on Foreign Relations (CFR), los diez acontecimientos más importantes de 2017 fueron[69]:

- La destitución, el 21 de noviembre, del presidente de Zimbabue Robert Mugabe, de 93 años y 37 en el poder, en un golpe del Ejército tras la destitución del vicepresidente Emmerson Mnangagwa, nuevo presidente del país a pesar de haber sido corresponsable de muchos de los crímenes de Mugabe;
- la activación, el 30 de marzo, del artículo 50 del Tratado de Lisboa para iniciar las negociaciones del divorcio entre el Reino Unido y la UE;
- la muerte de miles y la expulsión de centenares de miles de la minoría musulmana rohinyá de Birmania;
- la derrota militar del Estado Islámico en Irak en junio y en Siria en octubre, que, lejos de reducir los atentados terroristas con origen o inspiración en Daesh, Al Qaeda o algunas de sus franquicias, coincidió con un repunte del número de atentados, con docenas de muertos, en Estambul, Barcelona, Nueva York, Estocolmo, Londres y Manchester, y con centenares de víctimas en Egipto, Somalia y Afganistán[70];
- los profundos cambios en la política interior y exterior de Arabia Saudí tras el nombramiento de Mohammad bin Salman, de 32 años, como príncipe heredero;
- la recuperación económica global y de los mercados, con ganancias récord en las bolsas;
- la decisión del presidente estadounidense, Donald Trump, de retirar a los EE. UU. del Acuerdo sobre el Clima de París, a pesar de que 2017, 2016 y 2015 han sido los años de temperaturas más elevadas desde que se hacen mediciones;
- la intensificación ya citada del desafío nuclear y misilístico de Corea del Norte;
- la consolidación de Xi Jinping en la presidencia de China en el décimo noveno congreso del Partido Comunista en octubre con la declarada ambición de impulsar a su país como *gran potencia* y *potencia fuerte* (26 veces utilizó estos términos en su discurso de 205 minutos a los congresistas);
- las múltiples acciones —muchas fallidas, algunas, como la reforma fiscal, con éxito— de Trump en aplicación de su proyecto inaugural America

[69] LINDSAY, James. «Ten most significant world events in 2017». *Council On Foreign Relations* (CFR), 15 December, 2017. https://www.cfr.org/blog/ten-most-significant-world-events-2017.

[70] «The world this year». *The Economist* (23 December, 2017). https://www.economist.com/news/world-week/21732857-world-year.

First, y la desconfianza que despierta su comportamiento público y privado dentro y fuera de los EE. UU.

Fuera de este decálogo, pero de gran repercusión, habría que destacar otras diez noticias del año:

- la elección en enero del portugués António Guterres como noveno secretario general de la ONU;
- la decisión israelí en febrero de construir, por primera vez en más de veinte años, un nuevo asentamiento en Cisjordania;
- el despliegue a partir de marzo del sistema antimisiles THAAD (*terminal high altitude area defense*) estadounidense en Corea del Sur, que China y Rusia siempre han visto como una amenaza contra ellos;
- las manifestaciones con más de cien muertos en Venezuela de primavera;
- la victoria de Emmanuel Macron en las presidenciales francesas de mayo;
- la pérdida de la mayoría absoluta del partido conservador británico y la integración como miembro número veintinueve de Montenegro en la Alianza Atlántica en junio;
- el fracaso de la cumbre del G-20 en Hamburgo en julio por la actitud de Trump sobre el cambio climático;
- más de un millón de refugiados de Sudán del Sur desplazados a Uganda huyendo de la guerra en su joven país y otros tantos a Etiopía, Sudán y la República Democrática del Congo en agosto;
- el debilitamiento de Angela Merkel en las elecciones alemanas y las maniobras militares Zapad de Rusia y Bielorrusia de septiembre, las más importantes en veintisiete años;
- el desafío de los independentistas catalanes en octubre, y el reforzamiento del populismo y de la extrema derecha en Europa, aunque solo en Austria lograsen entrar en el Gobierno.

Retos de 2018

«La salida de la UE no está escrita en piedra», advertía *lord* John Kerr, el diplomático escocés que redactó las 262 palabras del artículo 50 del Tratado de Lisboa en declaraciones a *El Mundo* el 7 de enero. «En ningún sitio se dice que el *brexit* sea irreversible. No es inconcebible, pues, que en 2018 o 2019, cuando los efectos económicos san más visibles, los británicos decidan que es mejor quedarse».

Cuando se le recuerda que el responsable británico de la negociación, David Davis, ha calificado la decisión de *irrevocable*, *lord* Kerr cita las palabras del ministro del *brexit* cinco años antes: «Una democracia que ha perdido el derecho a cambiar de opinión ha dejado de ser una democracia»[71].

[71] Entrevista con Carlos Fresneda. «John Kerr, artífice del artículo 50: La salida de la UE no está escrita en piedra». *El Mundo* (7 de enero de 2018). http://www.elmundo.es/internacional/2018/01/07/5a50bcdde5fdead9118b468f.html.

«Habiendo trabajado seis años en el Reino Unido y estando en desacuerdo con el *brexit*, la idea de intentar revertirlo me parece equivocada, al menos a corto plazo, desde un punto de vista democrático —contestaba el internacionalista Daniel Keohane—. Creo que se necesitarán diez años para irse, otros diez fuera y otros diez para regresar»[72].

El profesor francés François Heisbourg le daba la razón en lo esencial, pero matizaba: «En veinte años la UE probablemente habrá cambiado hasta el punto de ser irreconocible, rompiéndose en trozos o formando un núcleo fuertemente integrado, en el que resultaría difícil entrar».[73]

Según un *Libro Blanco sobre el futuro de Europa* de la Comisión Europea, prologado por Jean-Claude Juncker, el principal problema del continente, a corto, medio y largo plazo, tiene poco que ver con el *brexit*, con los populismos de hoy, con nuevas avalanchas de refugiados, nuevas amenazas del Este o con los graves retos pendientes para completar un verdadero espacio integrado en condiciones de competir eficazmente con las superpotencias y grandes potencias no europeas.

El principal desafío es su incontrolada hemorragia demográfica, que difícilmente se podrá frenar sin abrir las puertas a la inmigración del resto del mundo, una nueva revolución tecnológica o una combinación de ambas.

«Según Rand Europe, la edad media mundial es 33 años y la de Europa 45 años, la de Norteamérica 40 años, la de Asia y Oceanía 35 años, la de América Latina y el Caribe 34 años y la de África 21 años —señala Guillermo de la Dehesa, presidente honorario del CEPR (Centre for Economic Policy Research) de Londres—[74]. Las proyecciones de población mundial de la ONU hasta 2100 muestran que el conjunto de los 51 países de Europa pasará de tener 738 millones de habitantes en 2015, a 707 millones en 2050 y a 646 millones en 2100; es decir, perderá 88 millones en los próximos 85 años —añade—. Por el contrario, África, que es el continente más cercano a Europa, aumentará su población, desde los 1.186 millones de habitantes, en 2015, a 2.478 millones, en 2050 y a 4.889 millones, en 2100. Es decir, África tendrá 7,56 veces más población que Europa, y solo Nigeria, con 752 millones, tendrá más población, en 2100, que toda Europa (incluida Rusia) con solo 646 millones. Asia, por su parte, pasará de 4.393 millones en 2015, a 5.267 millones en 2050 y a 4.889 millones en 2100. América pasará de 992 millones en 2015 a 1.217 millones en 2050 y a 1.221 millones en 2100».

---

[72] Mensaje tuiteado el 7 de enero de 2018 en respuesta a un artículo de Dia Chakravarty en el *Telegraph*, cuyo título lo decía todo: «Ignoren las advertencia de Tony Blair y Nick Clegg sobre el *brexit*». http://www.telegraph.co.uk/news/2018/01/06/ignore-tony-blair-nick-cleggs-warnings-brexit-yesterdays-men/.

[73] Tuit enviado el 7 de enero de 2018 a las 9:48 horas.

[74] DE LA DEHESA, Guillermo. «El futuro de Europa a medio y largo plazo». *El País* (31 de diciembre de 2017). https://elpais.com/economia/2017/12/28/actualidad/1514461025_696521.html.

Si a las previsiones demográficas añadimos los cambios en el peso de las cuatro divisas más globales (el dólar estadounidense, el euro, la libra esterlina y el yen), los gastos relativos en defensa, la ayuda humanitaria y al desarrollo, el nivel de desigualdad, los índices de paz y violencia, el nivel de confianza y legitimidad, las tasas de empleo y las estimaciones de crecimiento mundial, es obligado relativizar el optimismo con el que recibía 2018 el director del anuario de prospectiva del *Economist*[75].

«2018 será un año decisivo en muchos frentes, como el desafío nuclear de Corea del Norte, las negociaciones del *brexit*, las reformas económicas en China, las elecciones legislativas en los EE.UU. y las presidenciales en Brasil, México y Colombia (en las de Rusia y Venezuela se esperan pocas sorpresas)», advertía Daniel Franklin[76].

Estos serían (los interrogantes son nuestros) los retos globales para el nuevo año:

1. ¿Se impondrán el trumpismo (la renacionalización) o el macronismo (un nuevo contrato social globalizado)?
2. ¿Vencerán la renovación o la continuidad en los procesos electorales señalados, a los que habría que añadir los convocados para marzo en Italia?
3. ¿Las Olimpiadas de Invierno en Corea del Sur y el Mundial de fútbol en Rusia ayudarán a reducir la tensión o la intensificarán?
4. Si toda transición es un desafío para la estabilidad, la retirada de Raúl Castro de la presidencia de Cuba, la posible abdicación del rey saudí Salman y la ya anunciada del emperador japonés Akihito (para el 30 de abril de 2019) aumentan la incertidumbre.
5. ¿Los datos positivos sobre crecimiento económico generalizado, al cumplirse un decenio de la gran recesión, justifican la tranquilidad a corto y medio plazo o, teniendo en cuenta que las recesiones se repiten cada ocho o diez años y la última terminó en 2009, son la antesala de otra igual o peor si los bancos centrales se precipitan o se equivocan con los tipos de interés?
6. ¿Será posible cerrar en otoño las negociaciones del *brexit* para que dé tiempo, salvo extensión por unanimidad de los Estados miembros de la UE, a las ratificaciones parlamentarias antes del 30 de marzo de 2019?

En esa fecha, advierte Salvador Llaudes, del Real Instituto Elcano, habrá que tener listo «un tratado jurídicamente vinculante, que incluya asimismo un

[75] «The World in 2018». https://www.prnewswire.com/news-releases/the-world-in-2018-from-the-economist-highlights-key-global-themes-to-watch-for-next-year-300558659.html.

[76] *Ibidem*.

acuerdo de transición (solicitado por la primera ministra británica para evitar el conocido como *cliff edge*)»[77].

«La UE pretende que ese acuerdo de transición sea corto, concluyendo no más tarde de 2020 para que coincida con el marco financiero plurianual en vigor y no con el siguiente, evitando así mayores complicaciones. Pero cerrar el acuerdo de divorcio y el de transición en tan poco tiempo es francamente difícil, entre otras cosas porque hay cuestiones que se pueden enquistar, como la relativa a Gibraltar, sin ir más lejos».

Por no hablar del acuerdo de futuro, cuya negociación estaba previsto que se iniciara a partir de la primavera. Si el acuerdo con Canadá (CETA) tardó en negociarse siete años y ocupa más de 1 500 páginas, con el Reino Unido, tras un año de conversaciones, solo contábamos al iniciarse 2018 con las quince páginas del acuerdo del 15 de diciembre, que permitió pasar a la segunda fase tras las primeras concesiones británicas sobre los derechos de los ciudadanos, las obligaciones financieras de Londres y la solución (provisional y ambigua) para la frontera entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte.

«La buena noticia es haber llegado a ese acuerdo —concluye Llaudes—. La mala, que lo que queda por delante es tanto o más difícil que lo anterior»[78].

7. ¿Sobrevivirá NAFTA a la revisión iniciada en 2017 por las presiones proteccionistas de Trump? Y, quizá, la pregunta más difícil: ¿Es posible contener a Corea del Norte sin recurrir a la fuerza militar tras los avances demostrados en su programa nuclear y misilístico en 2017?
8. ¿Cuánto tiempo sobrevivirán Abu Bakr Al Baghdadi y los restos de Daesh en el valle del Éufrates y la frontera entre Siria e Irak a su expulsión de Mosul, Raca y sus otros bastiones del llamado *califato*? ¿Se consolidarán Asad en Siria y Al Abadi en Irak? ¿Cómo evitar que las viejas fracturas (kurdas, palestinas, árabe-israelíes, Hizbulá, suní-chií, saudí-iraní...), ensombrecidas por el enemigo común de Daesh, resurjan ahora con más fuerza en Oriente Medio?

Riesgos y amenazas

«Lamentablemente, el mundo ha retrocedido en aspectos fundamentales —afirmaba el secretario general de la ONU, António Guterres, en su mensaje de Año Nuevo—. Quisiera lanzar una señal de alerta roja para nuestro mundo. Los conflictos se han agudizado y han surgido nuevos peligros. La

[77] LLAUDES, Salvador. *Brexit: de renuncia en renuncia hasta el progreso suficiente... por ahora*. Real Instituto Elcano. Comentario 54/2017 (21 de diciembre de 2017). http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-llaudes-brexit-renuncia-hasta-progreso-suficiente-por-ahora.

[78] *Ibidem*.

ansiedad mundial en torno a las armas nucleares está al nivel más alto desde la Guerra Fría».

La falsa alarma de ataque con misiles a Hawai en la mañana del 14 de enero por otro error humano puso una vez más al descubierto los temores que, tras décadas de esfuerzos de las grandes potencias para mejorar la seguridad de los arsenales nucleares mundiales, ha despertado el presidente Trump con sus amenazas y decisiones.

«[El presidente] sigue empeñado en producir nuevas armas nucleares (en un arsenal que ya cuenta con unas 4.000 cabezas) y en flexibilizar su uso —advertía el *New York Times* ese día en su editorial—. Tales planes rompen con años de la política nuclear estadounidense y hacen más difícil que otros países reduzcan o renuncien definitivamente a sus ambiciones nucleares».

El internacionalista Robert Litwak, del centro Woodrow Wilson, ha descrito el pulso actual con Corea del Norte como «la crisis de misiles de Cuba a cámara lenta».

El profesor de Stanford Scott D. Sagan ve notables diferencias que hacen más peligrosa la crisis coreana —líderes más volátiles, arsenales incomparables, actores dispuestos a atacar primero, retórica más intensa gracias a las redes...—, pero también algunas similitudes.

En Corea, como en Cuba, se subestima con frecuencia el inadmisible precio de una guerra nuclear, se exagera la eficacia de las armas y falta mucha información sobre las intenciones, capacidad y voluntad del adversario en el peor de los escenarios.

Con entre cuarenta y sesenta bombas nucleares, doce más cada año, y muy cerca de poder empezar a instalarlas en misiles intercontinentales ya probados, la única forma de evitar —por accidente, error de cálculo o algún cisne negro de los dibujados por el politólogo canadiense-americano Philip Tetlock— un suicidio masivo es aceptar la realidad, que los países directamente implicados renuncien al primer ataque, garantizar a todos condiciones mínimas de que nadie será atacado, invadido o sometido a chantaje y abrir negociaciones serias de desarme y reconciliación, como propuso en varias ocasiones en 2017 el secretario de Estado, Rex Tillerson.

De seguir por la senda de los últimos meses, crecerá el riesgo de una confrontación, cuyas circunstancias y consecuencias están calculadas por los Estados Mayores y por modelos como NUKEMAP, del profesor Alex Wellerstein, apoyados en datos desde Hiroshima sobre los numerosos momentos en que, Cuba aparte, el mundo ha estado cerca del abismo —por errores humanos o de interpretación como el de Hawai más que por causas reales—, y en estudios como el de 2012 del Instituto Nautilus de California.

Si repasamos las advertencias de riesgos y amenazas del último año del presidente Trump, de su asesor de Seguridad Nacional, Herbert R. McMaster,

de su embajadora en la ONU, Nikki Haley, y de otros altos cargos de la Administración, las principales guerras del siglo xxi han quedado ensombrecidas por la amenaza de guerra nuclear con Corea del Norte, que actuó en 2017 como un eclipse casi total en la agenda internacional.

Con sus acciones y abstenciones, los EE. UU. han convencido al régimen norcoreano de que solo acelerando sus programas de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas) y de misiles hasta disponer de una fuerza disuasoria suficiente evitará el mismo destino que Sadam y Gadafi.

En su último número de 2017, *Foreign Affairs*, la revista de relaciones internacionales y asuntos exteriores más prestigiosa de los EE. UU., resume en seis capítulos las *guerras olvidadas* de hoy, a las que habría que añadir las de Yemen, Libia, Ucrania, el sempiterno conflicto palestino-israelí y una docena de conflictos enquistados en África:

- El cementerio afgano de tantos imperios, muy lejos de la paz tras más años de conflicto armado que ninguno del siglo pasado.
- El Estado roto de Irak ante los desafíos aparcados durante años por la prioridad de derrotar a un enemigo común (el Estado Islámico).
- Una nueva fase bélica en Siria que, si no se gestiona mejor que las anteriores, puede empeorar lo ya conocido.
- La guerra contra el terrorismo yihadista iniciada tras el 11S sin final previsible en el horizonte frente a un Daesh con al menos ocho franquicias en otros tantos países, una Al Qeda rejuvenecida y fortalecida bajo uno de los hijos de Bin Laden, Hamza, células activas o durmientes en docenas de países y numerosos lobos solitarios que casi nunca actúan solos.
- Una amenaza en el Este igual o más grave, como advierte la nueva Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense que se presentó el 18 de diciembre, que la de la Guerra Fría, a la que nadie puede hacer frente por separado.
- Un ciberespacio cada día más vulnerable, poblado de guerrillas y señores de la guerra tecnológica, actores tradicionales y nuevos ocultos en la selva de las redes interfiriendo y manipulando elecciones, haciendo negocio o atizando conflictos para derribar gobiernos o destruir países.

La lista anterior coincide en lo esencial con los riesgos prioritarios seleccionados por el Centro de Acción Preventiva del Council on Foreign Relations de Nueva York para 2018, encabezados por el peligro de conflicto militar o confrontación armada de los EE. UU. con Corea del Norte o Irán, de Rusia con la OTAN, de China en el mar del Sur con algunos de los países que disputan su soberanía y en Afganistán si aumenta la inestabilidad y la violencia por la presión de la insurgencia talibán y el posible derrumbe del Gobierno.

Veintidós de los treinta focos más peligrosos de 2018 ya estaban en el mapa de riesgos más graves en 2017 —por posibilidad e impacto, las dos variables que se miden en las tres categorías incluidas en este estudio—. Las ocho contingencias nuevas de este año son el riesgo de nuevos choques entre

Israel y Hizbulá, el aumento de la violencia y de la inestabilidad política en el Sahel y una escalada de la tensión en los Balcanes.

Dos conflictos que siguen en la lista, pero con mayor riesgo, pues pasan de la categoría 2 a la 1, son la posibilidad de confrontación entre Irán y los EE. UU. o algunos de sus aliados y el peligro de choques militares en el mar del Sur de China. Dos que, aunque se mantienen, bajan de categoría o pierden intensidad, en opinión de los miles de expertos consultados para la elaboración de estas previsiones, son el enfrentamiento entre Turquía y los distintos grupos armados kurdos y la guerra de Libia.

En las primeras semanas del año el ejército turco multiplicó sus ataques contra los kurdos y amenazó con invadir el norte de Siria, tras conocerse el plan estadounidense de formar una fuerza kurda de unos 30.000 efectivos para vigilar la frontera entre Siria e Irak.

Por haber sido escenario de la gran guerra africana, el conflicto con más muertos desde la II Guerra Mundial cerrado en falso en 2003, la República Democrática del Congo debería preocupar especialmente. Las elecciones presidenciales ya se han aplazado en varias ocasiones, la corrupción y el hundimiento de los precios de las materias primas han devastado su economía y no se pueden descartar en 2018 golpes como el de Zimbabue, grandes manifestaciones en las calles o un retorno a las guerras del pasado.

Fronteriza con nueve países, con docenas de guerrillas, con más de 250 grupos étnicos y con un pasado reciente de violencia y caos, es fácil imaginar las consecuencias si no se frena a tiempo la escalada.

Teniendo en cuenta, igual que el CFR, la probabilidad y el impacto de los riesgos, en su informe de 2018 el Foro de Davos reconoce que, a pesar de la recuperación económica global, «los desafíos sistémicos se han intensificado» y «se multiplican las señales de incertidumbre, inestabilidad y fragilidad»[79].

Por impacto, los riesgos más graves en los próximos diez años son, por este orden, el uso de armas de destrucción masiva, fenómenos meteorológicos extremos, desastres naturales, el fracaso de los esfuerzos por frenar el cambio climático y las crisis del agua (cuadro 6).

Entre los cinco más probables cambia el orden y dos distintos —los ataques cibernéticos y el robo y fraude de datos— sustituyen a las armas de destrucción masiva y a las guerras del agua (cuadro 7). Los ciberataques preocupan, sobre todo, en Asia Oriental/Pacífico, Europa y Norteamérica. En Oriente Medio, en cambio, preocupan más, por este orden, las crisis fiscales, los precios de la energía, el paro/subempleo, el terrorismo y los conflictos interestatales[80].

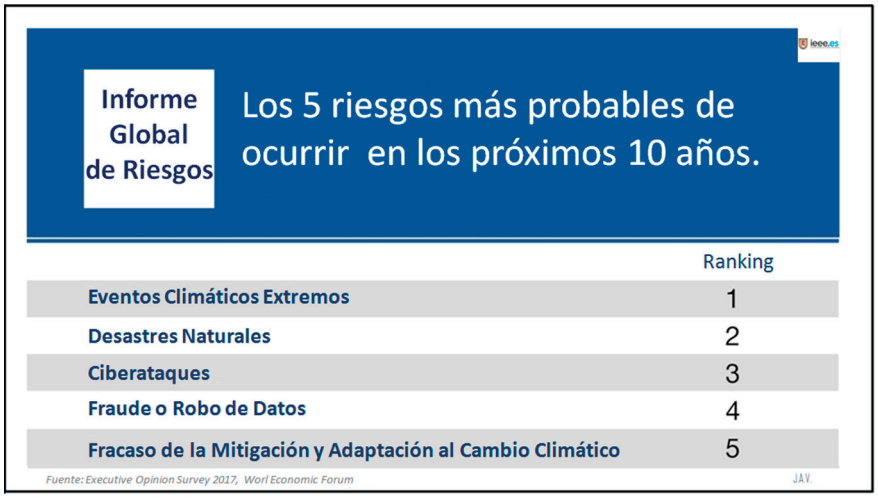
[79] *The Global Risks Report 2018*. World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRR18_Report.pdf.

[80] *Ibidem*. Gráficos en http://reports.weforum.org/global-risks-2018/shareable-infographics/.



Cuadro 6: Los riesgos más graves por impacto a diez años.

«Los riesgos de la ciberseguridad están aumentando tanto en su prevalencia como en su potencial destructivo —señala el informe—. Los ataques contra las empresas casi se han multiplicado por dos en cinco años... y en 2017 los ataques *ramsomware* (virus o programas dañinos para impedir el acceso al sistema infectado o partes de este y pedir rescate a cambio de quitar la restricción) representaron el 64 % de todos los correos hostiles o maliciosos. Entre ellos sobresalen el ataque WannaCry contra 300 000 ordenadores de 150 países y NotPetya, que causó pérdidas trimestrales de 300 millones de



Cuadro 7: Los riesgos más probables a diez años.

dólares a las empresas afectadas. Otra tendencia en auge es el uso de los ciberataques contra sectores industriales estratégicos e infraestructuras críticas, lo que aumenta el temor, en los peores escenarios, al desmoronamiento de sistemas vitales para el funcionamiento de nuestras sociedades»[81].

Destacaría del informe de Davos las diferentes percepciones de riesgos por regiones y entre riesgos en general y los riesgos para hacer negocios o invertir.

En el primer barómetro de opinión de 2018 del Real Instituto Elcano, casi tres de cada cuatro españoles consultados eligen la lucha contra el cambio climático como la prioridad que debería tener España en su acción exterior, seguida de la lucha contra el terrorismo, la ayuda al desarrollo, la lucha contra Daesh, el apoyo a las empresas españolas en el extranjero y la seguridad en el abastecimiento de energía... (cuadro 8)[82].



Cuadro 8: Prioridades de los españoles en política exterior.

En la misma encuesta, un 65 % de los españoles se declara en contra del envío de tropas españolas al exterior para combatir el terrorismo, lo que parece una contradicción flagrante con sus prioridades. En cuanto a sus pre-

81 *Ibidem*. Executive Summary http://reports.weforum.org/global-risks-2018/executive-summary/.

82 Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE). 39.ª Oleada, enero 2018. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleadabrie39.

ocupaciones, destacan, por este orden, el empleo, el futuro de las pensiones, el cambio climático, la unidad de España, el terrorismo, la inmigración, la globalización y la corrupción.

Panorama estratégico 2018

Por octavo año consecutivo, siguiendo las pautas del Instituto de Estudios Estratégicos dirigido por el general Miguel Ángel Ballesteros, analizamos en una nueva edición de *Panorama Estratégico*, la vigesimosegunda desde su nacimiento, los acontecimientos internacionales más recientes en busca de tendencias que ayuden a distinguir mejor los riesgos a corto y medio plazo para facilitar la toma de decisiones.

En un mundo cada día más dependiente de la máquina, del ordenador, de los robots, de la inteligencia artificial y de los algoritmos para cualquier diagnóstico, conviene releer obras como *Memorias del subsuelo* (1864), la novela de Fiódor Dostoievski contra el materialismo histórico, que reduce el universo a dientes de rueda moviéndose con absoluta obediencia a leyes físicas verificables.

Hablándonos desde las profundidades de una imaginación torturada a las que difícilmente podrán llegar los algoritmos de Google ni, mucho menos, las frasecitas de Twitter, Dostoievski nos invita a preservar y a cuidar siempre, sin renunciar a las nuevas tecnologías, la capacidad humana de crear y aprender con analogías, sensaciones y experiencias comparadas. Porque, escribe, «es magnífico que dos y dos sean cuatro, pero, si queremos ser justos, a veces es maravilloso que dos y dos sean cinco»[83].

Desde estas premisas, cada año reunimos a cinco o seis especialistas de prestigio en las principales áreas geográficas o temáticas internacionales para que, de acuerdo con las líneas de trabajo del IEEE, con el mayor rigor académico posible, pero también con la mayor libertad, arrojen un poco de luz sobre el pasado más reciente y sobre lo que nos espera en los próximos meses.

Si revisan las ediciones anteriores, todas ellas de acceso libre en la página web del IEEE[84], encontrarán aportaciones que abren perspectivas más amplias. También comprobarán el escaso número de pronósticos fallidos. La explicación más simple es que tratamos de aportar análisis y no de hacer predicciones. Nos importan más las variables estructurales que las coyunturales.

Los autores elegidos este año son el almirante José Luis Urcelay Verdugo y su equipo de colaboradores en la representación militar española ante la UE

[83] BEHR, Raphael. «Algorithms outdous...». *The Guardian* (23 August, 2017). https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/aug/23/algorithms-human-fallibility-technology-machines.

[84] http://www.ieee.es/.

y la OTAN[85]; Pere Vilanova, catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona; Rafael Bueno, director de Política y Sociedad de Casa Asia; Carlos Malamud, catedrático de Historia de América en la UNED e investigador principal del Real Instituto Elcano; y el coronel Ignacio Fuente Cobo, que, además, coordina y ayuda a editar la publicación.

Los temas elegidos para esta edición son, por el orden de los autores citados, la Unión Europea tras la estrategia global y el futuro de la cooperación estructurada permanente aprobada en 2017, la situación en Oriente Medio tras la expulsión de Daesh de la mayor parte del territorio que llegó a controlar en Irak y Siria, la inestabilidad en el Magreb siete años después de las Primaveras Árabes, los cambios políticos y focos de tensión más importantes en Asia, empezando por la China de Xi Jinping y Corea del Norte, y el impacto de los procesos electorales de 2017 a 2019 en América Latina.

Por su importancia e influencia en todos los frentes anteriores, mi introducción de este año, además de aquellos acontecimientos que, por espacio y otras limitaciones, quedan fuera o marginados a pesar de su importancia, incluye un análisis amplio del primer año de Donald Trump en la Casa Blanca.

La UE tras la Estrategia Global y el futuro de la PCSD

En el capítulo sobre Europa, el almirante José Luis Urcelay Verdugo, representante militar de España ante los Comités Militares de la OTAN y la UE, y su magnífico equipo de colaboradores desbrozan las condiciones y los antecedentes de la Estrategia Global de la UE para la Política Exterior y de Seguridad, y los avances conseguidos en su primer año, según la propia responsable, Federica Mogherini, más que en los diez años anteriores.

Comparan los riesgos y amenazas que han impulsado esta nueva estrategia con las que inspiraron la llamada *estrategia Solana* en 2003, el optimismo de entonces y el pesimismo de hoy, espoleado por la crisis, el *brexit* y los cambios en Washington.

La incertidumbre inicial se está superando con iniciativas como la PESCO, la revisión del sistema de financiación de la defensa o la puesta en marcha de una capacidad embrionaria de mando y control dentro del Estado Mayor de la UE. «Ahora es cuestión de comprobar que todos estos avances se materializan con el respaldo de los veintisiete», afirman.

A pesar de sus críticas y dudas iniciales, fuente inevitable de incertidumbre, la nueva Administración estadounidense «mantiene su importante esfuerzo en la OTAN a favor de la seguridad europea, dirige la coalición internacional

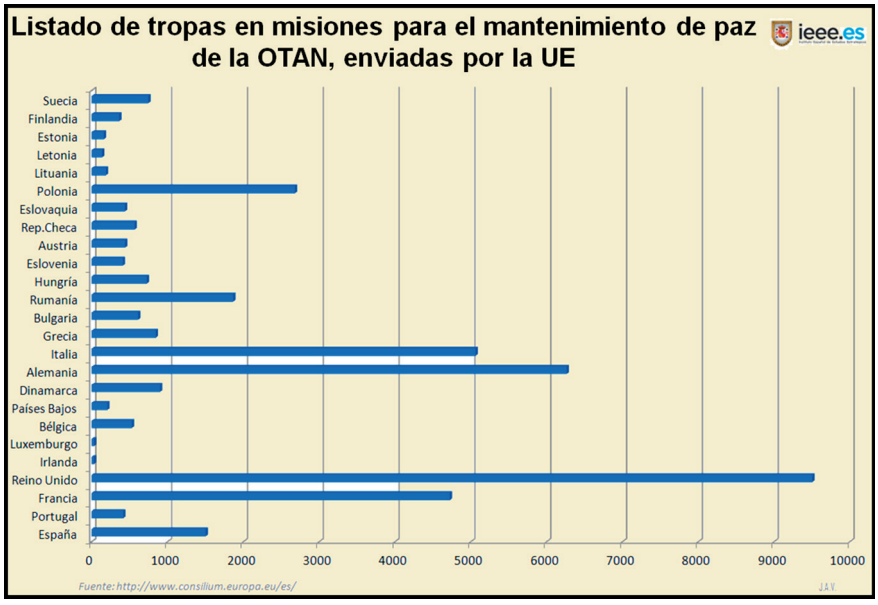
[85] Son el CN Pedro Sánchez Arancón, el TCOL Carlos Sánchez Ledesma, el TCOL Jesús Díez Alcalde, el TCOL Francisco Matas Montañez, el CF Pedro Cardona Suanzes, el TCOL Francisco Rodríguez-Berbel López, el TCOL Manuel Colino García y el TCOL Sebastián Puig Soler.

en Irak, ha reforzado su cooperación con la UE en el continente africano y ha intensificado su campaña contra el terrorismo yihadista en todos los frentes», añaden.

Recuerdan las intervenciones rusas en su extranjero próximo de los últimos años, los atentados yihadistas en Europa desde 2015 y las tensiones en Oriente Medio y África, y explican las diecisiete misiones y operaciones activas a comienzos de 2018. «A pesar del significativo avance..., todavía adolecen de distintas limitaciones», reconocen. Las tres más destacadas son las deficientes estructuras de mando y control, los problemas de financiación y las restricciones legales derivadas del Tratado de Lisboa.

«España —añaden— es uno de los miembros más comprometidos con las operaciones y misiones, prácticamente el único que contribuye con efectivos a todas ellas».

Con el nuevo plan de capacidades, que debería aprobarse en 2018, el *enfoque integral* de los últimos años debe dejar paso a un *enfoque integrado*, que exige ampliar el radio de acción, actuar en todas las fases del conflicto y la colaboración a todos los niveles y con todos los actores.



Cuadro 9: Listado de tropas en misiones para el mantenimiento de paz de la OTAN, enviadas por la UE. Elaboración propia.

La primera prueba de la nueva estrategia serán los proyectos anunciados el 7 de diciembre por el Consejo de Asuntos Exteriores, al tiempo que se lanzaba la Cooperación Estructurada Permanente. «Además de reforzar la cooperación integral con los países de la ribera sur del Mediterráneo, adquiere

especial relevancia continuar con el desarrollo, revisión e impulso de las dos estrategias de la UE para la región subsahariana», escriben.

Los autores consideran, cuando menos, aventurado ver en en estos avances una ruta inevitable o segura hacia una Europa de la defensa, pero ofrecen datos suficientes para pensar que «la iniciativa va a consolidarse», a condición de que seamos capaces de equilibrar los intereses industriales y las cuestiones operativas.

La Europa de la defensa, advierten, no significa la creación de unas Fuerzas Armadas europeas ni tampoco duplicar el papel de la OTAN, sino «reforzar la autonomía estratégica de la UE».

Oriente Medio tras el califato

Para Pere Vilanova, catedrático de Ciencia Política de la Autónoma de Barcelona, Oriente Medio se puede considerar «una especie de paradigma concentrado del sistema internacional actual», con sus múltiples elementos y complejidades. Para arrojar luz sobre ellos, recurre al *complejo regional de conflictos* elaborado por el Peace Research Institute de Oslo en los noventa.

Partiendo del Plan de Partición de la ONU de 1947 y de los principales actores de los conflictos en la región, centra su análisis en las lecciones de las Primaveras Árabes, el triunfo del régimen dictatorial de Asad en la guerra de Siria, el núcleo original de la tensión en la zona (el conflicto palestino-israelí) en sus dimensiones local, regional y global, los desafíos internos y externos del triángulo Irán-Turquía-Arabia Saudí y dos derivadas europeas: la cuestión de los refugiados y el terrorismo de matriz yihadista.

De las llamadas Primaveras Árabes destaca la imprevisibilidad, una reafirmación espectacular de la autonomía de la política, la naturaleza secular, laica, de todos los movimientos que las impulsaron, la simplicidad estructural y organizativa de estas y la involución diferenciada de cada país desde 2011.

El punto muerto favorable a Asad al que se ha llegado tras seis años de guerra y casi 300 000 muertos en Siria lo atribuye, entre otras causas, al fracaso de la estrategia de territorialización del califato, a la división de las fuerzas rebeldes, al carácter sectario o intercomunitario del conflicto, a la imprudencia de Obama al fijar la famosa *línea roja* y a la intervención rusa.

Del contencioso palestino-israelí escribe Vilanova:

«Ha cambiado radicalmente. No porque haya decaído en importancia, sino porque Israel y sus aliados han conseguido su encapsulamiento, su marginalización planificada y su amortización diplomática y militar. La presidencia Trump solo será la culminación (en versión más o menos caricaturesca) de

una deriva que empieza durante la segunda legislatura Bush, sigue con toda la presidencia Obama y hasta hoy».

Con el reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel a finales de 2017, señala el catedrático, «se rompe un tabú… y se verifica que las reacciones incendiarias en todo el mundo musulmán han sido más que mitigadas y, sobre todo, limitadas».

Vilanova explica con detalle la estrategia israelí para diluir la identidad palestina de Jerusalén con resultados desiguales y advierte de los efectos contradictorios que tendrá la desaparición de la opción de dos estados.

«El príncipe heredero de Arabia Saudí continuará alterando los equilibrios dentro de su país y en toda la región», advierte, y es posible que «Riad apunte a Hizbulá, debilitado por la guerra de Siria», para lo que «necesitará el apoyo de Israel…, complicado por la decisión de Trump sobre Jerusalén».

Vilanova no ve ningún incentivo para que Irán rebaje su perfil de potencia ascendente en Oriente Medio, pero, a la luz de las protestas iniciadas el 28 de diciembre en la segunda ciudad más importante del país, previene de las posibles consecuencias internas.

Critica duramente las normas jurídicas —nacionales y del siglo pasado— con que Europa está respondido al problema de los refugiados y se pregunta si «los jefes de Estado y de Gobierno de la UE no sabían que las leyes internacionales prohíben las deportaciones masivas y sin control judicial».

Sobre el terrorismo yihadista de última generación, la segunda derivada europea de los conflictos de Oriente Medio que analiza, recomienda «no dejarse arrastrar por la lógica de la eficacia como compensación de algunas rupturas del derecho», pide prudencia a la hora de definir y clasificar a los grupos terroristas, advierte del peligro potencial estratégico del aumento de capacidad tecnológica de estos grupos y aconseja no perder de vista que nos enfrentamos a «una larga campaña».

«La lucha antiterrorista —concluye— no debería ser solo cosa de los Gobiernos… ni tema de confrontación electoral».

El Magreb: desafíos para una región poco integrada

«Es una de las regiones menos integradas del mundo sin un proyecto común», afirma el coronel Ignacio Fuente Cobo, investigador principal del IEEE, en la introducción de su capítulo sobre el Magreb.

El comercio interregional representa menos del 3 %, las relaciones entre las dos potencias regionales, Argelia y Marruecos, están congeladas y su frontera cerrada desde 1994, y la Unión del Magreb Árabe, creada en 1989, sigue en situación agónica.

El conflicto del Sahara Occidental es la causa fundamental de este desencuentro y, como escribe Fuente Cobo, la manifestación más visible de «la pugna desde la independencia de los dos países por la primacía regional».

La cuestión del Sahara, a pesar de su gravedad, hace años que pasó a ser un conflicto ignorado por la mayor parte de la comunidad internacional, hoy mucho más preocupada por el deterioro de la situación en Túnez, considerada durante años la única Primavera Árabe que dio algún fruto positivo, la guerra de Libia y la amenaza del yihadismo violento.

Las protestas de diciembre y enero en Túnez, coincidiendo con el séptimo aniversario del levantamiento popular contra la dictadura de Ben Alí, muestran la creciente tensión social por las medidas de austeridad, el aumento de impuestos, la subida de precios y el desencanto de muchos tunecinos ante los problemas estructurales que la democracia no parece capaz de resolver.

«El mayor problema para la seguridad es el posible retorno de centenares de yihadistas alistados en milicias extranjeras», escribe el autor. Ese temor y los atentados sufridos desde 2015 explican el estado de emergencia y el endurecimiento del código penal.

Tras un minucioso repaso de los diversos actores y centros de poder enfrentados en la guerra de Libia y de los apoyos internos y externos de cada uno, ve en el general antiislamista Jalifa Haftar al «árbitro de la situación» y considera escasas las posibilidades de hacerse con el poder de Saif Gadafi, hijo del último dictador amnistiado en mayo de 2017.

«Libia se ha convertido en un terreno propicio para el enfrentamiento entre las distintas corrientes ideológicas que sacuden el mundo árabe y el apoyo de Catar y Turquía al Gobierno del Acuerdo Nacional (GNA), y de Egipto y los Emiratos a la Cámara de Representantes (HoR) de Jalifa Hafter solo ha servido para exacerbar las tensiones internas y convertir al país en una pieza más de las guerras por delegación en la zona», advierte.

La lucha por el poder ha difuminado las responsabilidades por la tragedia que padecen miles de refugiados llegados a Libia como lugar de tránsito y que han quedado atrapados, en condiciones de esclavitud, por las redes de contrabando de seres humanos y con dificultades crecientes para cruzar a Europa.

La fuerte abstención en las elecciones locales del año pasado en Argelia, en las que votó menos del 47 %, y la grave enfermedad del presidente Bouteflika, de ochenta años y muy debilitado desde el ictus cerebral sufrido en 2013, aumentan la incertidumbre, pero el desafío más grave es la precaria situación económica, sobre todo el deterioro de las finanzas públicas, agravada en los últimos años por la caída de los precios de los hidrocarburos, y un déficit presupuestario superior al de Grecia en sus peores momentos de la crisis.

«Sus reservas —unos 110 mil millones de dólares— le da cierto margen de maniobra, pero si el desequilibrio no se corrige, se arriesga a la insolvencia a partir de 2020», escribe el autor.

El retorno de Marruecos a la Unión Africana en 2017 sin tener que reconocer a la RASD, como exigían Argelia y otros países africanos, se recibió como una gran victoria diplomática de Mohammed VI.

Con el cambio de Gobierno en marzo, la destitución de cuatro ministros el 24 de octubre —a otros cinco exministros se les apartó de cualquier responsabilidad oficial en el futuro— y la amnistía parcial de los detenidos por su participación en el movimiento de protestas en el Rif, el monarca reafirma el creciente control de la casa real sobre la clase política, a la que, en su discurso del trono de julio, culpó de todos los males que sufre el país.

«La persistencia del movimiento de protesta —según Fuente Cobo— refleja en gran medida las debilidades estructurales de Marruecos..., generadas por el sentimiento de injusticia social en los estratos más modestos de la población por la falta de perspectivas» y «la escasa representatividad de las instituciones elegidas».

Asia-Pacífico: elecciones trascendentes y conflictos perpetuos

En su capítulo sobre Asia, Rafael Bueno, director de Política y Sociedad de Casa Asia, analiza la consolidación de Xi Jinping en el decimonoveno congreso del PCCh (Partido Comunista de China) y los esfuerzos del primer ministro japonés, Shinzo Abe, para mantener con la ayuda de Washington un contrapeso creíble de China adelantando elecciones, reforzando la alianza con los EE. UU. y aproximándose a la India y a Filipinas.

«Xi no solo fue elegido para un segundo mandato de cinco años como presidente —advierte citando al profesor Graham Allison—. Fue coronado como la versión del siglo XXI de los emperadores que gobernaron el país en milenios anteriores... Ha conseguido dar inicio de verdad a la *era Xi Jinping*, como si de un nuevo emperador se tratase».

Tras el regalo estratégico recibido de Trump al abandonar la Asociación Transpacífico, añade, China convocó a los dirigentes regionales el 14 y 15 de mayo de 2017 en Pekín para presentar la *nueva ruta de la seda*, el plan concebido en 2013 para recuperar la hegemonía perdida en el continente hace dos siglos, restablecer su antiguo papel de referente civilizatorio, dar una salida más rentable estratégicamente a sus divisas y, si prospera, establecer las bases de un nuevo orden económico, diplomático y de seguridad en Eurasia favorable a sus intereses.

Veintiocho jefes de Estado y de Gobierno, y más de cien ministros y altos funcionarios de todo el mundo acudieron a la cita, símbolo de las nuevas ambiciones de China, respaldadas por un fondo financiero inicial de casi 300.000 millones de dólares para proyectos.

Paralelamente, inauguró su primera base naval en el extranjero (en Djibuti) y, el 26 de abril, presentó su segundo portaaviones, el Shandong CV-17, el primero construido en el país, coincidiendo con el 68 aniversario de su Armada.

Pekín pretende «retomar el sueño chino... y restablecer pleno control sobre el antiguo imperio —escribe Bueno—. Ya lo ha conseguido en Xinjiang, Tibet, Macao y Hong Kong, y solo le falta Taiwán».

Con la elección de Carrie Lam, candidata de Pekín, como *chief executive* del territorio, la excolonia británica de Hong Kong sigue fuertemente dividida entre el independentismo y la sumisión plena a China, sin perspectiva de solución a corto y medio plazo.

En la primera parte de su informe, Bueno analiza también los efectos políticos y sociales de las últimas elecciones en la India, la sustitución de la presidenta de Corea del Sur por sus vínculos con un escándalo de corrupción y el viaje de doce días de Trump por cinco países de la región en noviembre.

Desde el primer día, Trump se desmarcó de la estrategia de su antecesor —la llamada *pivot to Asia*— y apostó por una nueva definición, Asia-Pacífico o Indopacífico, para facilitar una cooperación más fácil entre Japón y la India que ayude a «contener mejor al dragón chino».

En la segunda parte presenta las claves de los principales conflictos armados que siguen abiertos en el continente asiático, «casi el 40 % de todas las disputas mundiales», entre ellas la guerra de Afganistán, sin solución en el horizonte, las reclamaciones históricas de India y Pakistán sobre Cachemira, y la persecución y expulsión de la minoría rohinyá de Myanmar.

¿Por qué ninguno de esos conflictos ha desembocado en guerra interestatal desde 1979?, se pregunta. «Por el equilibrio entre las potencias regionales y sus alianzas militares, por la red institucional creciente de foros de diálogo y, posiblemente la razón principal, por la interdependencia económica entre todos los actores», responde.

¿Habrá que reconocer pronto a Corea del Norte como un Estado nuclear? ¿Queda alguna opción para impedirlo que no sea la militar? ¿Facilitaría ese reconocimiento una actitud más dialogante de Pionyang? Bueno presenta las posiciones de unos y de otros, señala los riesgos de cada una y concluye: «lo único claro es que este drama solo puede solucionarse con el acuerdo de las dos Coreas y el beneplácito de los países que han contribuido hasta la fecha a mantener la tensión, en particular China y los Estados Unidos».

En cuanto a las tensiones en el mar del Sur de China, el autor teme que, con sus silencios sobre la intensa actividad de Pekín en la zona, en la práctica Trump pueda estar cediendo a China el control sobre los dos millones y medio de kilómetros cuadrados del territorio, equivalente a cinco Españas. «Paradójico —lamenta—, si vemos que en la nueva estrategia de seguridad

de diciembre, China aparece como el principal competidor, tal como adelantó en noviembre a su paso por Vietnam».

América Latina, ante una coyuntura crítica

¿Qué impacto político tendrán las elecciones de 2018 y 2019 en los principales países de América Latina? Agotado el llamado superciclo de las materias primas, ¿cómo mantener las expectativas generadas? ¿Qué quedará del populismo bolivariano y de las principales instituciones regionales? ¿Cómo pueden influir la UE, España y las grandes potencias?

Para responder, huyendo de generalizaciones, Carlos Malamud, catedrático de Historia de América en la UNED e investigador principal del Real Instituto Elcano, analiza las elecciones en Chile y Honduras de 2017, las seis previstas en el continente en 2018 (especialmente las de México, Colombia, Brasil y Venezuela) y otras seis anunciadas para 2019, las argentinas, sobre todo.

«Por la densidad de los alineamientos que puedan formarse..., del resultado dependerá no solo el rumbo político de cada país implicado, sino también el del conjunto del continente —escribe—. No se eliminará el populismo de la región —advierte— porque es un fenómeno con fuertes y antiguas raíces [porque] es posible que al menos en Nicaragua y Venezuela las opciones bolivarianas sigan gobernando [y porque] existen también populistas de derecha».

Con menos dinero disponible para gasto público, instituciones políticas desprestigiadas, congresos o legislativos más fragmentados y una preocupación creciente por la corrupción, la inseguridad y el desempleo, de acuerdo con los datos del último Latinobarómetro, en algunos países están en juego la continuidad o giros dramáticos. «Las elecciones son cada vez más disputadas y los resultados más cerrados», señala.

En Honduras y Chile, en 2017, se comprobó que «el control del poder no es una garantía para mantenerse en él en elecciones limpias».

Las principales sombras sobre los principales comicios en 2018 son el futuro de la paz con las FARC y el ELN, y las reformas económicas en Colombia; las posibilidades de la izquierda de recuperar la presidencia y el pulso con los EE. UU. de Trump en México; y el retorno de Lula en Brasil si los tribunales lo permiten.

Malamud ve difícil una reanudación de las hostilidades con las FARC en Colombia a pesar del rechazo que la paz genera en algunas fuerzas políticas, pero advierte que la negociación con el ELN presenta más dificultades.

Aunque con grandes diferencias, el crecimiento previsto por la CEPAL —un 1,2 en 2017 y un 2,2 en 2018— confirma la salida de la recesión de todos los países del hemisferio, menos Venezuela, con una caída acumulada del PIB

del 32 % en los últimos cuatro años, una asamblea constituyente que no ha aprobado una sola ley constitucional y un régimen cada día más autoritario.

«La integración regional está en crisis —señala—. No se trata de una región dividida en dos bloques antagónicos, sino de países con contradicciones importantes que hacen muy difícil la búsqueda de consensos regionales y de una agenda común».

El ALBA, Unasur, CELAC, SICA, Mercosur... Todas, salvo la Alianza del Pacífico, están en declive, lo cual complica los esfuerzos de la UE, que España apoya activamente, para llegar por fin este año a un acuerdo con Mercosur.

Capítulo primero

La UE tras la Estrategia Global. El futuro de la PCSD

José Luis Urcelay Verdugo[1]

Resumen

En junio de 2016, la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentó ante el Consejo Europeo la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Eran momentos convulsos e inciertos para nuestro viejo continente, en los que incluso —como señala la introducción a este trascendental *Documento para la política común de seguridad y defensa* (PCSD)— «la propia existencia de nuestra Unión está en entredicho… Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura». Frente a este preocupante escenario, y ante la creciente demanda social de la necesidad de invertir un mayor esfuerzo en su seguridad y defensa, las autoridades nacionales y europeas han decidido avanzar con paso firme hacia una Europa de la defensa: una realidad incipiente que se tendrá que enfrentar a numerosos desafíos, pero que hoy, sin duda, es ya incontestable.

Este determinante y positivo giro de la PCSD avala la voluntad de la Unión Europea de dar respuesta a las exigencias del cambiante escenario estratégico mundial que, en gran medida, justificaba por sí solo la promulgación de la Estrategia Global. Cuando se cumple un año de su existencia, conviene subrayar dos acontecimientos trascendentales en su implementación: la Declaración Conjunta OTAN-UE de

[1] Nota: En la elaboración de este trabajo han colaborado el CN Pedro Sánchez Arancón, el TCOL Carlos Sánchez Ledesma, el TCOL Jesús Díez Alcalde, el TCOL Francisco Matas Montañez, el CF Pedro Cardona Suanzes, el TCOL Francisco Rodríguez-Berbel López, el TCOL Manuel Colino García y el TCOL Sebastián Puig Soler.

2016 y la puesta en marcha de la cooperación estructurada permanente (PESCO). Sin embargo, también es obligado reconocer la urgencia de afrontar otros muchos retos: entre otros, establecer el nivel de ambición de nuestra respuesta común o consolidar una estructura permanente de mando y control de nuestras operaciones y misiones militares para alcanzar la pretendida autonomía estratégica y seguir avanzando hacia un mayor compromiso con la seguridad y la defensa de los europeos. Con todos estos parámetros, resulta oportuno hacer un ejercicio de prospectiva sobre la evolución de la seguridad y la defensa de Europa, desde el convencimiento de que todos hemos comenzado una nueva andadura que nos llevará hacia una Europa más segura, más próspera y más fuerte.

Palabras clave

Estrategia Global, PCSD, seguridad y defensa, operaciones y misiones, autonomía estratégica, nivel de ambición, PESCO, relaciones OTAN-UE.

Abstract

In June 2016, the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy presented the Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy to the European Council. It was a convulsive and uncertain moment for our old continent, when —as this document, crucial for the Common Security and Defence Policy (CSDP), emphasizes— "The purpose, even existence, of our Union is being questioned. Our wider region has become more unstable and more insecure". In this troubling scenario, and facing the growing social demand for the need to invest more effort in their security and defence, the national and European authorities have decided to advance steadily towards a European Defence: a nascent reality that will have to face many challenges but which, as of today, is an undeniable evidence.

This decisive and positive turn of CSDP gives credit to the will of the EU to respond to the demands of a changing strategic scenario which, by itself, would have justified the promulgation of the Global Strategy. One year after its presentation, one must highlight two key events in its implementation: the Joint NATO-EU Declaration of 2016 and the launch of permanent structured cooperation (PESCO). However, one must also acknowledge the sense of urgency with which other challenges need to be addressed: amongst others, stablishing the level of ambition for our common response, or consolidating a permanent structure to command and control our military operations and missions, so as to reach the desired strategic autonomy, and continue to fulfil our commitment with the security and defence of the European citizens. With all these ideas in mind, it seems pertinent to engage into a prospective exercise on the evolution of European security and defence, based on the conviction that we all have started a new journey which will lead us towards a safer, more prosperous and stronger Europe.

Keywords

Global Strategy, CSDP, security and defence, missions and operations, strategic autonomy, level of ambition, PESCO, NATO-EU cooperation.

Introducción: hacia una Unión Europea más fuerte y segura

A lo largo de los últimos años se ha ido forjando en los ámbitos político y militar de la Unión Europea (UE) un amplio consenso sobre la necesidad de fortalecer la política común de seguridad y defensa (PCSD). Un consenso basado en el convencimiento de que el panorama estratégico mundial que rodea a nuestro continente es cada vez más complejo y, sobre todo, como señalan los últimos barómetros[2] de opinión de los europeos, por el creciente reclamo social de que la UE debe invertir un mayor esfuerzo en la seguridad y defensa dentro y fuera de nuestras fronteras.

Ningún Estado miembro, a pesar de ostentar en primera instancia la responsabilidad de garantizar a sus ciudadanos una vida libre de amenazas, puede enfrentarse a esta tarea en solitario. Aunque la recesión económica ha condicionado su acción interior y exterior durante varios años, la Unión se ha empeñado con determinación en garantizar la paz, la estabilidad y el progreso de Europa en un contexto que entraña desafíos y amenazas, pero también nuevas oportunidades.

Durante este tiempo, los debates en los distintos niveles de decisión se han centrado fundamentalmente en tres asuntos: la seguridad de los ciudadanos de la UE en un mundo convulso e imprevisible; el convencimiento de que hay que centrar el esfuerzo en las regiones vecinas al este y al sur de Europa; y la firme voluntad de integrar las dimensiones interior y exterior de las políticas europeas. Estos elementos han cristalizado en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea[3] presentada por la alta representante del Servicio Europeo de Acción Exterior, Federica Mogherini, en el Consejo Europeo de junio de 2016, casi al mismo tiempo que se conocía el resultado del referéndum británico para salir de la Unión Europea.

Cuando acaba de cumplir su primer año de vida, a pesar de la disparidad de opiniones que genera su implantación, hay un amplio consenso en que la PCSD ha progresado de manera incontestable. Tal es así que podemos hacer nuestra la contundente aseveración de Federica Mogherini en su primer informe sobre la implementación de nuestra aún joven estrategia: «En el campo de la seguridad y la defensa se ha logrado más en los últimos diez meses que en los últimos diez años»[4]. Por supuesto que habrá muchos obstáculos que superar, pero al menos la andadura ya ha comenzado.

---

[2] Eurobarómetro. Encuesta paneuropea marzo de 2017. http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/20160824TST40022/20160630STO34203/encuesta-los-europeos-revelan-sus-prioridades-sobre-la-union-europea.

[3] A partir de ahora, *Estrategia Global*.

[4] «From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy». *EEAS* (June 2017). Disponible en http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf [Fecha de consulta: 16/10/17].

A estas alturas, nadie podrá cuestionar que era necesario superar la Estrategia de Seguridad de Javier Solana publicada en 2003 y parcialmente ampliada en 2008. Como ya había subrayado el Consejo Europeo de diciembre de 2013, el primero desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que acogió un debate temático sobre defensa, el entorno estratégico y geopolítico de Europa se había transformado radicalmente desde entonces. Por eso, encargó a la entonces alta representante, la británica Catherine Ashton, que evaluara, en estrecha cooperación con la Comisión y consultando a los Estados miembros, la incidencia de la nueva situación estratégica en el papel de la Unión Europea para salvaguardar la paz y la seguridad en el mundo, y para garantizar la colaboración más fructífera con otras organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la OTAN en este terreno[5]. Tres años más tarde, como hemos mencionado, el fruto de esa evaluación fue la Estrategia Global.

Sin duda, no fue un análisis complaciente. En brutal contraste con la estrategia de Solana, que partía de la premisa de que «Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo xx ha dado paso a un período de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea»[6], el nuevo documento arranca de esta otra forma:

«Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto europeo, que aportó democracia, prosperidad y paz sin precedentes, está en entredicho. En el este se ha violado el orden de la seguridad europea, mientras que el terrorismo y la violencia acosan al norte de África y a Oriente Medio, así como a la propia Europa. El crecimiento económico es todavía insuficiente para satisfacer a la población en algunas partes de África, y en Asia aumentan las tensiones de seguridad, mientras el cambio climático sigue ocasionando trastornos».

Por eso, como reacción ante esta evidencia:

«Debemos asumir una mayor responsabilidad en nuestra seguridad. Frente a las amenazas externas, debemos estar preparados y capacitados para ejercer disuasión, dar respuesta y protegernos. Mientras que la OTAN existe para defender a sus miembros —la mayoría de los cuales son europeos— de un ataque exterior, los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados para contribuir decisivamente a esos esfuerzos colectivos, así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesario»[7].

[5] Conclusiones del Consejo Europeo (19 y 20 de diciembre de 2013). Disponible en http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/es/pdf [Fecha de consulta: 07/11/17].

[6] *Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf [Fecha de consulta 14/12/17].

[7] *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Servicio Europeo de Acción Exterior,

Pero las amenazas externas e internas a la seguridad de los europeos no son el único parámetro que ha marcado a la Estrategia Global. También han influido otros factores que condicionan la acción de la Unión Europea, pero que también han actuado como catalizadores y dinamizantes de su futuro. Pensamos, entre otros elementos que abordaremos con más profundidad más adelante, la salida del Reino Unido del proyecto europeo y la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos. Ambos han provocado un innegable desasosiego en Europa por su clara repercusión en el futuro de su seguridad y defensa.

En efecto, lejos de dinamitar la determinación de los líderes europeos, estos factores, junto con la incipiente recuperación económica, han tenido un efecto estimulante para el compromiso colectivo con el fortalecimiento de la PCSD, cuya hoja de ruta fue consensuada en la cumbre celebrada en Bratislava en septiembre de 2016[8] y que quedó plasmado en la declaración del sexagésimo aniversario de los Tratados de Roma: «... una Unión donde todos los ciudadanos se sientan seguros y puedan moverse libremente, donde nuestras fronteras externas estén aseguradas, con una política de migración eficiente, responsable y sostenible, que respete las normas internacionales; una Europa decidida a luchar contra el terrorismo y el crimen organizado»[9].

En cuanto a la materialización de la Estrategia Global, dos han sido los acontecimientos más destacados en su primer año de existencia. En primer lugar, la Declaración Conjunta OTAN-UE, firmada en la cumbre de Varsovia en julio de 2016 por los presidentes del Consejo y la Comisión Europea con el secretario general de la OTAN. Su propósito principal es dejar constancia de la intención de profundizar en el vínculo transatlántico y la colaboración entre ambas organizaciones, siempre con «respeto absoluto a la complementariedad, la sinergia y el pleno respeto del marco institucional, la inclusión y la autonomía de decisión de ambas partes»[10]. En segundo lugar, y quizá de forma más significativa, el pasado 13 de noviembre veintitrés Estados miembros[11] firmaron la notificación para adherirse a la cooperación estructurada permanente (PESCO), mientras que Portugal e Irlanda lo hicieron el

2016. Disponible en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf [Fecha de consulta: 12/10/17].

8 *Declaración de la Cumbre UE-27 de Bratislava* (16 de septiembre 2017). Disponible en http://www.consilium.europa.eu/media/21234/160916-bratislava-declaration-and-road-map-es.pdf [Fecha de consulta: 15/07/17].

9 *Rome Declaration of the Leaders of 27 Member States and of the European Council, the European Parliament and the European Commission* (25 March 2017). Disponible en http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf [Fecha de consulta: 16/10/17].

10 *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. *Op. cit.*

11 Todos menos Dinamarca —que no participa en la PCSD— y el Reino Unido, por su inminente salida de la UE; así como Malta. Y como se indica a continuación, Irlanda y Portugal, que lo hicieron posteriormente.

7 de diciembre, demostrando así la intención colectiva de explorar todo el potencial del Tratado de Lisboa para conseguir que Europa esté preparada para gestionar las crisis de forma más rápida y eficaz.

Con todos estos indicadores hemos afrontado la redacción de este capítulo, que pretende analizar, desde una perspectiva fundamentalmente militar, los antecedentes y los condicionantes que llevaron a la promulgación de la Estrategia Global, así como los procesos completados o en marcha que, en tan solo un año, han fortalecido la Europa de la defensa para hacerla cada vez más eficaz como proveedor de seguridad dentro y fuera de nuestras fronteras.

Analizaremos las dificultades que acechan a las operaciones y misiones civiles y militares de la PCSD puestas en marcha desde 2003, así como el estilo europeo de proyectar seguridad: el enfoque integrado, que representa la verdadera suma sinérgica de todas las herramientas a disposición de la acción exterior de la Unión Europea en el ámbito de la gestión de crisis.

Por último, presentaremos un ejercicio de prospectiva a medio y largo plazo de la evolución de la seguridad y la defensa de Europa, asumiendo conscientemente el riesgo de equivocarnos en nuestros pronósticos, pero desde el convencimiento de que hoy, más que en cualquier tiempo pasado, «una Unión Europea más fuerte y segura es posible: y juntos, lo estamos haciendo realidad»[12].

La evolución del pensamiento estratégico en la Unión. De la *Estrategia Solana* a la Estrategia Global

Si bien la génesis formal de la actual PCSD hay que buscarla en los Tratados de Maastricht y Ámsterdam, que crearon primero la política exterior y de seguridad común (PESC) y posteriormente la política europea de seguridad y defensa (PESD), el origen intelectual hay que buscarlo en la Estrategia Europea de Seguridad (ESS), de 2003, la llamada *estrategia Solana*.

Para comprender correctamente la ESS, es inevitable ponerse en el contexto de aquel momento. Por un lado, la PESC y la PESD buscaban dar respuesta a la evidente incapacidad de la Unión para hacer frente a una crisis tan cercana geográficamente como la de los Balcanes. Por otro, en aquel momento el proyecto europeo tenía más vigor y capacidad de atracción que nunca. El euro había entrado en funcionamiento tan solo un año antes, y diez países se incorporarían pocos meses después a la Unión, prácticamente duplicando el número de Estados miembros, de quince a veinticinco.

La Unión era en 2003, por lo tanto, un proyecto atractivo, que transmitía optimismo, y ese optimismo se trasladaba a la ESS, que ya en su primera frase

[12] *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy. Op. cit.*

afirmaba que «Europa nunca ha sido tan próspera, tan segura, ni tan libre»[13]. Esta estrategia identificaba, en un escenario pos-11S, los riesgos y amenazas a los que se enfrentaba la Unión, pero, al mismo tiempo, transmitía la sensación de su voluntad de hacerles frente, primordialmente mediante la exportación del modelo europeo a los países del entorno. Ello mediante la perspectiva de la integración en la Unión, o con el propósito de extender los valores y principios europeos a través de la política de vecindad de la UE. Y, en última instancia, con la movilización de todos los instrumentos civiles y militares del sistema de gestión de crisis.

En línea con el *comprehensive approach* y con la voluntad declarada de hacer de la Unión un actor «más activo, más capaz, y más coherente», la Unión lanzaba sus primeras operaciones militares: EUFOR Concordia[14], en primer lugar, inmediatamente seguida de EUFOR Artemis, en la República Democrática del Congo.

Sin embargo, el ambiente en el que se ha redactado la Estrategia Global es radicalmente distinto. En primer lugar, los riesgos y amenazas han crecido en número y en intensidad, y se han aproximado al continente. Ya no se habla de un entorno seguro, sino de un *arco de inestabilidad* que se extiende desde el golfo de Guinea, pasando por el Sahel y el Cuerno de África, hasta Afganistán. Las Primaveras Árabes desencadenaron la crisis de Libia de 2011 (así como sus secuelas sobre la estabilidad en el Sahel y sobre los movimientos migratorios en el Mediterráneo) y posteriormente la de Siria, lo que provocó el surgimiento del Estado Islámico a las puertas de Europa. A ello se unió la anexión de Crimea, que dio lugar a una nueva forma de conflicto, la *guerra híbrida*, y que además plantea otra vez el riesgo de una confrontación este-oeste en nuestro continente. Por último, la brutal explosión del terrorismo yihadista en el territorio de la Unión, que afecta a naciones del centro, norte, sur y oeste de Europa y, como preocupante derivada, proyecta una creciente sensación de inseguridad en la población.

Este entorno de nuevos y crecientes riesgos y amenazas coincide, además, con un ambiente de pesimismo en relación con el proyecto europeo. Las grietas en la cohesión europea: norte-sur tras la crisis financiera, y este-oeste tras la migratoria, han provocado que la Unión pierda parte de su atractivo, una realidad que ha culminado con la decisión del Reino Unido de abandonar la UE.

La Estrategia Global se hace eco de ese ambiente, lo que induce a la alta representante Federica Mogherini a afirmar en su introducción que «los objetivos, e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho... Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e

[13] *Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad. Op. cit.*

[14] En la Antigua República Yugoslavia de Macedonia, tomando el relevo de la operación de la OTAN Allied Harmony.



Imagen 1: Federica Mogherini presentando la Estrategia Global. Fuente: Comisión Europea.

insegura. Las crisis dentro y fuera de nuestras fronteras están afectando directamente a la vida de nuestros ciudadanos... Y esto es aún más cierto tras el referéndum británico»[15].

Como consecuencia, y con toda lógica, la primera prioridad de la acción exterior de la Unión es su propia seguridad. Y no es por tanto casualidad que la primera de las actuaciones de la Unión tras la publicación de la Estrategia Global haya sido la puesta en marcha en noviembre de 2016, tan solo unos meses después de su presentación al Consejo Europeo, de un Plan de Aplicación sobre la Seguridad y la Defensa[16], que ha desencadenado todas las iniciativas que se describen en el presente capítulo para hacer realidad el título de la Estrategia Global: *Una Europa más fuerte*.

Factores catalizadores de la evolución de la PCSD

Más allá de los aspectos relativos a la seguridad que determinan el escenario estratégico internacional, han surgido en los últimos tiempos otra serie de factores que se perfilan como importantes catalizadores para el futuro

[15] *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea.* Servicio Europeo de Acción Exterior, 2016. *Op. cit.*

[16] *Implementation Plan on Security and Defence*. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf [Fecha de consulta: 1/12/2017].

europeo. Aunque es pronto para calibrar su dimensión, es evidente que tienen y tendrán una significativa influencia tanto en la cohesión y política internas de la Unión Europea como en su acción exterior, especialmente en la PCSD.

Sin duda, el primero y más importante aconteció de forma paralela al desarrollo de la Estrategia Global: la campaña política en Reino Unido respecto a su permanencia en la Unión que culminó en el referéndum celebrado el 23 de junio de 2016, cuyo resultado ratificó el respaldo popular a la salida británica (*brexit*) de la UE. Aunque todo dependerá de la aplicación del acuerdo que formalizará la salida del Reino Unido de la organización europea, la adaptación a este nuevo escenario *posbrexit* va a ser un proceso complejo y difícil. En el ámbito estricto de la seguridad y la defensa, la Unión pierde a un Estado miembro con un enorme potencial militar, tanto en calidad como en cantidad, y que cuenta con capacidad nuclear; además, es miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, tiene un peso trascendental en la OTAN y mantiene una relación privilegiada con Estados Unidos.

Por todo ello, la decisión del Reino Unido de abandonar la UE plantea numerosos desafíos e incertidumbres, también respecto a la reconfiguración de la cooperación internacional en el ámbito de la seguridad y la defensa. Sin embargo, y para ser completamente justos, si bien las capacidades militares británicas son difícilmente reemplazables, también es cierto que su participación en la PCSD ha sido muy limitada y, en la mayoría de las ocasiones, ha prevalecido su interés en fortalecer el papel de la Alianza Atlántica y de los EE. UU. frente a los intereses propios de la UE en este ámbito. Más en concreto, su participación en operaciones y misiones militares europeas, que apenas supera el 2 % del total de los efectivos militares desplegados, nunca se ha correspondido con su enorme potencial militar. Por otro lado, ha mantenido una postura contraria al avance de la PCSD, tanto en su nivel de ambición como en su financiación, y se ha opuesto de forma sistemática al establecimiento de una capacidad permanente de mando y control dentro de la Unión Europea.

A pesar de ello, y sin dejar de reconocer el varapalo que supone el abandono de Reino Unido del proyecto europeo, la Unión Europea parece decidida a convertir el *brexit* en una oportunidad y en un catalizador para una mayor integración. En este contexto, la seguridad y la defensa europeas se han convertido en un asunto central de la narrativa y de la evolución actual de la UE con distintas iniciativas lideradas por los cuatro Estados miembros principales de la Unión Europea: Francia, Alemania, Italia y España, que conforman el denominado QUAD. Entre estas iniciativas podemos destacar el lanzamiento de la PESCO, la revisión del sistema de financiación de la defensa o la puesta en marcha de una capacidad embrionaria de mando y control dentro del Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS, por sus siglas en inglés). Ahora es cuestión de comprobar que todos estos avances se materializan con el res-

paldo de los veintisiete Estados miembros, y que la retirada de Gran Bretaña, a pesar de la pérdida de las capacidades militares que representa, se traduce en una mayor integración, en la consecución de una mayor autonomía estratégica y, en última instancia, en un impulso definitivo para la Europa de la defensa.

Otro factor que ha generado incertidumbre en la Unión Europea ha sido la accesión a la presidencia de los Estados Unidos de Donald Trump, cuya victoria en las elecciones de noviembre de 2016 fue recibida con sorpresa en muchas capitales, y también en el seno de la Unión Europea. Durante su campaña electoral, su posicionamiento favorable al *brexit* y su rechazo al propio proyecto europeo provocaron un enorme desconcierto entre los líderes europeos.

Sin embargo, casi un año después de situarse al frente del principal poder diplomático, económico y militar de la OTAN y, por ende, garante de la seguridad europea, todo indica que las relaciones del presidente Trump con la Unión Europea se han reconducido a lo que debe regir entre las dos principales entidades geopolíticas del mundo occidental. Estados Unidos mantiene su importante esfuerzo a través de la OTAN en relación con la seguridad del continente europeo, lidera la coalición internacional en Irak y ha reforzado su cooperación con la Unión Europea en el continente africano, especialmente a través del Mando África de los Estados Unidos (AFRICOM), además de incrementar su campaña contra el terrorismo yihadista en todos los frentes.

En cualquier caso, la ocasional falta de predictibilidad de la administración estadounidense no genera en la Unión Europea el mejor escenario para restablecer unas estrechas relaciones con Estados Unidos. Un país que, como reconoce reiteradamente la Estrategia Global, es uno de sus socios fundamentales en muchos ámbitos, aunque al tiempo subraye, como otro catalizador de la PCSD, que «una defensa europea más fiable es indispensable también en aras de una asociación transatlántica saneada con los Estados Unidos»[17].

Por otro lado, la expansión del terrorismo yihadista, más allá de la enorme amenaza que representa para la seguridad de los ciudadanos europeos, ha tenido una repercusión directa en la PCSD y, por tanto, en la Estrategia Global:

«En paralelo con la gestión de crisis exteriores y el desarrollo de capacidades, la UE también debe ser capaz de contribuir a la protección de sus miembros, a petición de estos, y de sus instituciones. Esto significa estar a la altura de nuestros compromisos con la asistencia mutua y la solidaridad, e implica hacer frente a retos que tengan tanto una dimensión exterior como interior, como el terrorismo, las amenazas híbridas, la ciberseguridad y la

[17] *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Op. cit.*

seguridad energética, la delincuencia organizada y la gestión de las fronteras exteriores»[18].

Sin duda, el incremento de los atentados terroristas reivindicados o inspirados por Daesh en suelo europeo desde 2015, así como la expansión de la amenaza yihadista en el continente africano conforman un elemento clave para que la Unión Europea haya reforzado su intención de unir esfuerzos en el ámbito de la seguridad y la defensa para proteger a los ciudadanos y al territorio europeos; y a tenor de la Estrategia Global, pretende hacerlo mediante la articulación de dos compromisos recogidos en los tratados fundacionales de la Unión Europea: la cláusula de asistencia mutua (artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea/TUE[19]) y la cláusula de solidaridad (artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea/TFUE[20]).

Sin pretensión de entrar en el prolijo debate jurídico que suscita la aplicación de estos dos instrumentos, que se escapa del objetivo de este trabajo, su inclusión en la Estrategia Global ha creado nuevas perspectivas para una defensa común, además de suponer la constatación del compromiso de solidaridad europea y, en principio, la disposición de los Estados miembros a contribuir con sus capacidades para actuar de forma rápida y conjunta. Sin duda, como consecuencia de los atentados yihadistas perpetrados en París el 13 de noviembre de 2015, la invocación del artículo 42.7 por parte de Francia en el Consejo de Asuntos Exteriores del 17 de noviembre constituyó el impulso definitivo para la inclusión de las cláusulas de asistencia mutua y de solidaridad en el borrador de la Estrategia Global.

Por entonces, la solicitud francesa de asistencia se plasmó en dos ejes concretos: en primer lugar, apoyo en la lucha de Francia contra el Daesh en Siria o Irak, ya fuese con participación militar directa o con apoyo logístico; y a continuación, el apoyo militar a las fuerzas francesas que participan en misiones nacionales o internacionales. En respuesta a la invocación del artículo 42.7, los Estados miembros expresaron su respaldo político a las demandas francesas, así como su disposición a proporcionar dicha asistencia, que finalmente se resolvió, a petición de Francia, en el ámbito bilateral.

En este sentido, a través de la carta de su representación militar de marzo de 2016[21], Francia explicaba los motivos por los que recurrió al artículo 42.7:

---

18 *Ibidem*.

19 *Tratado de la Unión Europea*. Versión consolidada 26/10/12. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF [Fecha de consulta: 21/10/17].

20 *Tratado de funcionamiento de la Unión Europea*. Versión Consolidada 26/10/12. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES [Fecha de consulta: 21/10/17].

21 *Lettre de la Représentation militaire française*, n.°64, mars 2016. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. Disponible en https://ue.delegfrance.org/lettre-de-la-representation-3387 [Fecha de consulta: 21/10/17].

porque es aplicable cuando un Estado miembro es víctima de un ataque armado en su territorio; porque además hace referencia explícita al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas como base jurídica del principio de legítima defensa, así como a la OTAN, cuya autoridad sobre las actividades militares permanece sin cambios; y, por último, porque garantiza una gran flexibilidad al Estado miembro que lo invoca, lo que le permite establecer colaboraciones intergubernamentales dentro de la Unión Europea. En cuanto al apoyo prestado, la referida carta subraya que «diecisiete Estados miembros se han comprometido a apoyar a Francia en los teatros de operaciones militares», sin detallar la materialización de dicha ayuda.

Con todo y a modo de conclusión, como señala la profesora Mariola Urrea Corres:

«Más allá de todas las dudas jurídicas y políticas que suscita el recurso a la cláusula de asistencia mutua en los términos propuestos por Francia tras los atentados de París y aceptados por la Unión Europea y sus Estados miembros, parece justo señalar que la previsión en los tratados de la Unión de la cláusula de asistencia mutua y de solidaridad son, en todo caso, una oportunidad y una necesidad, ya que, como afirma el propio Parlamento Europeo, solo con una capacidad de seguridad y defensa autónoma estará la UE equipada y preparada para afrontar las amenazas y los retos abrumadores que pesan sobre su seguridad interior y exterior»[22].

Para cerrar este breve análisis de distintos factores catalizadores de la seguridad y la defensa, es obligado subrayar el giro estratégico tanto de la UE como de la OTAN para convertirse —con el firme propósito de atender las amenazas independientemente de sus características y de su localización geográfica—, en una Unión 360° y una Alianza 360°.

De esta forma, la OTAN compatibiliza sus esfuerzos en el flanco este, donde la anexión de Crimea por parte de Rusia, el conflicto abierto en Ucrania y las presiones sobre los bálticos han motivado que refuerce su capacidad de disuasión con el despliegue de fuerzas militares en los países aliados de la región, con una renovada atención a los riesgos y amenazas procedentes del flanco sur, la proyección de estabilidad y la lucha contra el terrorismo. Por su parte, la Unión Europea focaliza su acción exterior en el continente africano, donde se realizan nueve de las actuales diecisiete misiones civiles y militares de la PCSD, sin desatender otras áreas de interés como los Balcanes Occidentales, el Oriente Medio y Afganistán.

[22] URREA, M. «Una aproximación a la estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional». *Cuadernos de Estrategia 184. Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles*. Instituto Español de Estudios Estratégicos/Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa, febrero 2017. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_184.pdf [Fecha de consulta 11/11/17].

Al tiempo, la UE persigue alcanzar una capacidad cívico-militar propia para enfrentarse a la amenaza híbrida, en especial, la defensa ante los ciberataques, además de «aumentar la resiliencia de nuestros vecinos orientales (como señala la Estrategia Global) y apoyar su derecho a determinar libremente su política respecto de la UE», sin olvidar que «la UE y Rusia son interdependientes. Por ello buscaremos la participación de Rusia a fin de debatir los desacuerdos siempre y cuando nuestros intereses coincidan»[23]. De esta forma, la coincidencia de ambas organizaciones respecto a su intención de actuar en todos los frentes y ante todas las amenazas galvaniza en la implementación de la Declaración conjunta UE-OTAN de julio de 2016, desde el reconocimiento, plasmado en todas las áreas de cooperación[24], de que es imprescindible incrementar acciones conjuntas dirigidas, entre otros asuntos, a contrarrestar las amenazas híbridas, extender la colaboración en ciberdefensa o apoyar los esfuerzos de creación de capacidades de los socios y aliados al este y al sur de Europa.

La respuesta de la Unión

Las operaciones y misiones de la PCSD

La Unión Europea ha ido tomando progresivamente responsabilidades en su defensa. Una transformación iniciada en la cumbre de Saint-Malo de 1998, donde se constató que era necesario dotarse de una capacidad militar ausente durante el hundimiento de la antigua Yugoslavia, pasando por la entrada en vigor de la PCSD con el Tratado de Lisboa en 2009, hasta llegar al actual proceso de implantación de la Estrategia Global.

A diferencia de otros ámbitos donde la Unión Europea ha ido asumiendo colectivamente mayores responsabilidades desde su fundación, la política de defensa ha estado condicionada por la férrea voluntad de los Estados miembros de mantener su independencia en la toma de decisiones que puedan afectar a su soberanía o a sus intereses nacionales.

---

[23] *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Op. cit.*

[24] En la Declaración Conjunta firmada en la cumbre de Varsovia (julio 2196), la UE y la OTAN rubricaron su compromiso de dar un nuevo impulso y un mayor contenido a la asociación estratégica entre ambas organizaciones. Por entonces, se acordaron las siete áreas concretas donde debe incrementarse y mejorarse la cooperación entre UE y OTAN: 1. contrarrestar las amenazas híbridas; 2. cooperación operativa en la mar y en materia de migración; 3. coordinación en materia de ciberseguridad y ciberdefensa; 4. desarrollo de capacidades de defensa coherentes, complementarias e interoperables; 5. industria de defensa más sólida y más investigación; 6. ejercicios de coordinación; 7. apoyar los esfuerzos de creación de capacidades de los socios del este y del sur. *Joint Declaration UE-OTAN*, 8 de julio de 2016. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf [Fecha de consulta: 11/10/17].

Estos condicionantes también están presentes cuando se trata de consensuar la proyección de la acción europea más allá de sus fronteras; más en concreto, la realización de operaciones y misiones civiles y militares que, sin duda, conforman el mayor esfuerzo económico, material y humano de la PCSD. En el ámbito estrictamente militar, y comenzando por una aclaración previa, las operaciones y misiones militares se clasifican en *ejecutivas* —actualmente, EUFOR, EUNAVFOR—, que se caracterizan porque la Unión Europea asume responsabilidades de los Estados donde tienen lugar, y en *no ejecutivas* —como las European Union Training Mission (EUTM)—, cuyas misiones principales consisten en apoyar a las respectivas autoridades nacionales en cometidos de adiestramiento, mentorización o asesoramiento militar en el marco de la reforma de sus sectores de seguridad.

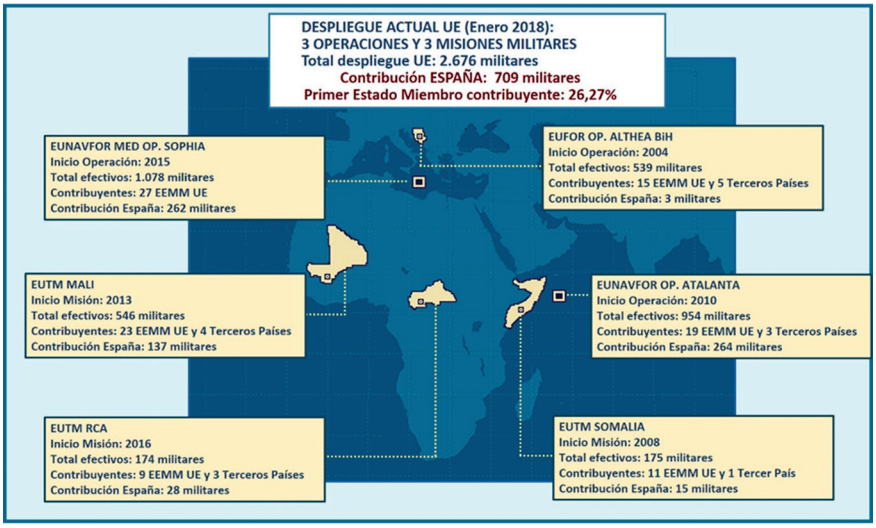


Imagen 2: Despliegue actual de operaciones y misiones PCSD. Fuente: IEEE y elaboración propia.

En el continente europeo, actualmente la Unión Europea mantiene la operación Althea, en Bosnia-Herzegovina, con el objetivo fundamental de colaborar en la construcción de capacidades y en el adiestramiento de las Fuerzas Armadas locales. No obstante, su mandato le permitiría emplear la fuerza en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad locales ante un deterioro significativo de la situación de seguridad.

Ya fuera de Europa, y con un constatado éxito en el cumplimiento de sus cometidos, la Unión ejecuta dos operaciones marítimas. En 2015, y ante la grave crisis migratoria en el Mediterráneo Central, EUNAVFOR Sophia comenzó su andadura con la finalidad inicial de detener el tráfico de seres humanos y evitar así muertes en la mar, y ha evolucionado para asumir también responsabilidades en la formación del servicio de guardacostas libio, en la verificación del embargo de armas de Naciones Unidas sobre Libia o

en el control de otros tráficos marítimos ilícitos. En la región del Cuerno de África, la Unión desarrolla otra operación marítima: EUNAVFOR Atalanta que, desde 2009, ha conseguido frenar drásticamente la piratería en las costas de Somalia. Sin embargo, y lejos de haber alcanzado el estado final deseado, la constatación de que esta amenaza internacional mantiene su capacidad de causar un grave perjuicio al tráfico marítimo en el golfo de Adén aconseja la permanencia de esta operación.

Y sin salir del continente africano, la Unión Europea desarrolla tres misiones de adiestramiento y asesoramiento: en Mali (EUTM Mali, desde 2013), República Centroafricana (EUTM RCA, desde 2016) y Somalia (EUTM Somalia, desde 2008). Aunque con cometidos específicos según la situación del país, todas ellas se centran en la reforma de los respectivos sectores nacionales de seguridad, a través del asesoramiento militar en los niveles político y estratégico, del adiestramiento de unidades de las Fuerzas Armadas, y de la formación de sus cuadros de mando. Con todo, estas misiones militares europeas pretenden que los Gobiernos de estos tres países africanos sean capaces de asumir, progresivamente y de forma autónoma, la seguridad y defensa de sus propios ciudadanos: un reto que requiere del esfuerzo mantenido y coordinado de los distintos actores internacionales involucrados, así como la permanencia en el terreno el tiempo necesario para alcanzar ese difícil objetivo.

Sin duda, y a pesar del constatado esfuerzo que supone la ejecución de todas estas operaciones y misiones militares, esta respuesta de la Unión Europea podría considerarse limitada y, en cualquier caso, inferior a lo que permite el Tratado de Lisboa. En efecto, el espectro de operaciones que están inclui-

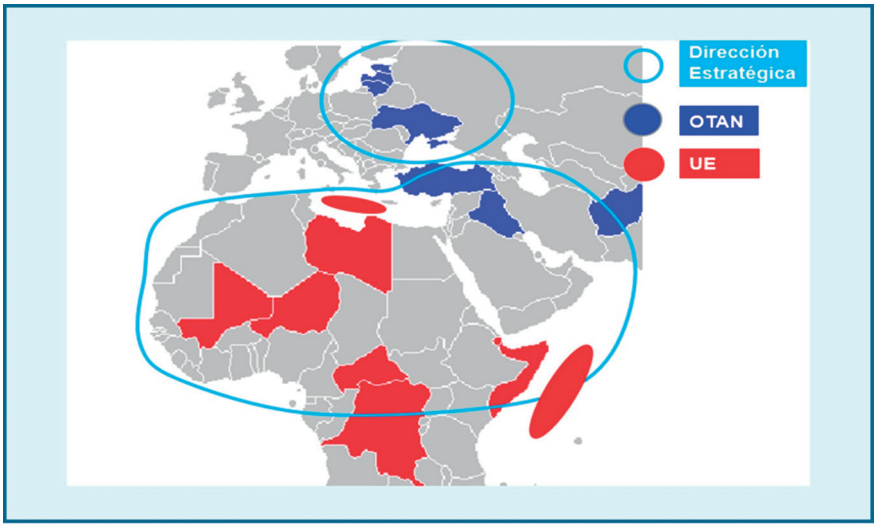


Imagen 3: Dirección Estratégica de la OTAN y de la UE. Fuente: Elaboración propia.

das en las tradicionales Misiones Petersberg[25], junto con las ya mencionadas cláusulas de asistencia mutua y la cláusula de solidaridad, ofrecen un abanico suficientemente amplio como para que la Unión Europea pueda aspirar a tener un mayor protagonismo en la escena internacional.

Respecto a su ámbito geográfico, y como ya hemos apuntado, las actuales operaciones y misiones militares de la Unión Europea se desarrollan en el vecindario cercano. A simple vista de la imagen que contempla las zonas de despliegue exterior de la UE y la OTAN, podemos inferir que hoy la atención preferente de la Unión se focaliza fundamentalmente en África, pues en este continente se llevan a cabo cinco de las seis operaciones y misiones militares de la PCSD. Sin embargo, esta priorización del esfuerzo europeo hacia el sur no supone un abandono de la preocupación hacia el flanco este, pues desde esa dirección estratégica resultan más probables escenarios en los que se materialicen las amenazas híbridas.

Por otro lado, el factor que distingue las operaciones y misiones militares de la UE respecto a las de otras organizaciones, más en concreto las de la OTAN, es que estas se expanden en un espectro de colaboración mucho más



Imagen 4: Misiones tipo EUTM. Fuente: Elaboración propia.

[25] Ahora denominadas comúnmente las misiones *Petersberg Plus* tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (art. 43.1. TUE: «[...] actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio»). *Tratado de la Unión Europea. Op. cit.*

amplio que el referido exclusivamente a la defensa. Así, la acción exterior europea incorpora —junto con la herramienta militar— elementos políticos, financieros, de ayuda al desarrollo, de regeneración institucional o de ayuda humanitaria, entre otros. Con todo, esta aproximación global a la crisis ha conformado un estilo europeo de proyectar y generar seguridad más allá de nuestras fronteras, que hoy se plasma en el concepto denominado *enfoque integrado*.

Pero a pesar del significativo avance de estas operaciones y misiones militares en términos de seguridad dentro y fuera de la Unión Europea, es obligado reconocer que todavía adolecen de distintas limitaciones que iremos analizando más adelante con mayor detalle. Entre ellas, las tres más destacadas son las deficientes estructuras de mando y control; los problemas de financiación de los despliegues, que dificultan la generación de fuerzas; y por último, las restricciones legales derivadas de los preceptos recogidos en el Tratado de Lisboa, en especial aquellos referidos a la financiación común del equipamiento para ayudar al desarrollo de las capacidades militares de aquellos países en los que se desarrollan las misiones.

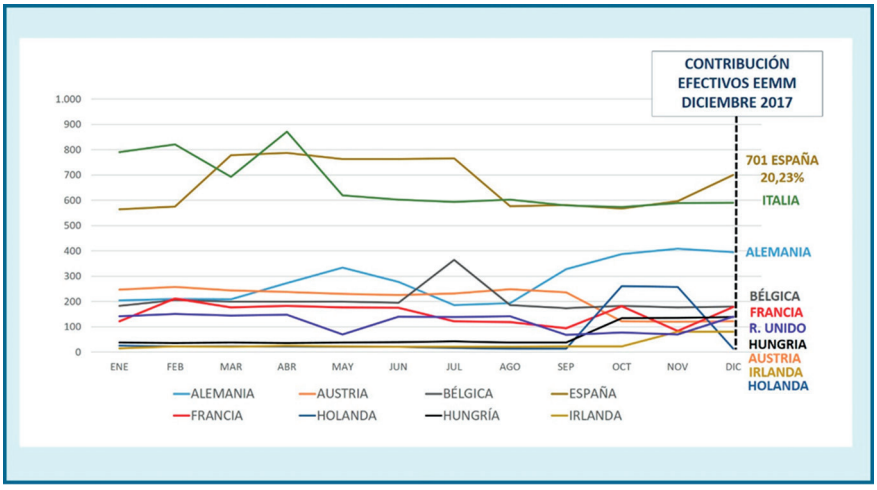


Imagen 5: Evolución de las contribuciones a las operaciones y misiones militares. Fuente: Elaboración propia.

En este contexto, y a pesar de los desafíos a los que se enfrentan los despliegues militares en el exterior, España es uno de los Estados miembros más comprometidos con las operaciones y misiones militares de la PCSD, y prácticamente el único que contribuye con efectivos a todas ellas. Así, el compromiso español se materializa en una fuerte implicación de personal y medios en las dos operaciones marítimas y en las tres misiones de adiestramiento en África. Además, España ha liderado en numerosas ocasiones el esfuerzo militar europeo en el exterior, ya sea a través de la aportación del Cuartel General Avanzado (FHQ) de las operaciones Atalanta y Sophia, o

mediante el ejercicio del mando de las misiones del tipo EUTM. Un liderazgo que continuará en el futuro, pues un general español se situará de nuevo al frente de EUTM Mali en enero de 2018.

El Tratado de Lisboa y el Plan de Aplicación de la Estrategia Global

Un nivel de ambición renovado

La voluntad de la Unión Europea de posicionarse como un actor con capacidad de acción global va indivisiblemente ligada a su capacidad de operar de forma autónoma. Por ello, la autonomía estratégica es un factor determinante en el nuevo nivel de ambición, y debe entenderse en un doble ámbito: la obtención y desarrollo de capacidades militares, así como la capacidad de alcanzar una suficiencia operativa propia. Si bien este concepto no está enunciado explícitamente en la Estrategia Global, sí está formulado en el mencionado Plan de Aplicación sobre Seguridad y Defensa sobre la base de las prioridades estratégicas en ella anunciadas. En este sentido, la Estrategia establece que la UE debe disponer de las capacidades para actuar en los siguientes escenarios:

- En respuesta a crisis externas: con capacidad para intervenir en todas las fases de conflictos o crisis más allá de las fronteras de la UE, con alcance global, para desarrollar todos los tipos de misiones previstas en el Tratado de la Unión Europea[26].
- En el desarrollo de capacidades de los países socios: llevando a cabo operaciones y misiones PCSD para impulsar la estabilización y la resiliencia de Estados socios y aliados en fase de recuperación de un conflicto. En este ámbito se encuadran las EUTM mencionadas con anterioridad.
- En la protección de la UE y sus ciudadanos: mediante el desarrollo de operaciones y misiones PCSD que aborden fuera de sus fronteras los riesgos y amenazas que tienen impacto en la seguridad interior de la UE. Esta área pone de manifiesto el estrecho nexo de unión entre seguridad interior y exterior de la Unión; por ello, la estabilización y seguridad de terceros países repercutirá directamente en la seguridad propia.

Evidentemente, tanto la Estrategia Global como la propia definición del nivel de ambición parten de la premisa de la estrecha cooperación con otras

[26] Las ya mencionadas misiones Petersberg Plus, del art 43.1. TUE: «[...] actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos». *Tratado de la Unión Europea. Op. cit.*

organizaciones, en particular con la OTAN. Pero los términos de esta colaboración han basculado de la anterior dependencia de las capacidades militares de la OTAN al actual enfoque de una correcta alineación entre ambas organizaciones. Un giro estratégico que persigue evitar duplicidades innecesarias, así como optimizar la obtención y el empleo de los recursos que los Estados miembros ponen a disposición de las respectivas organizaciones. Unos recursos, por otro lado, que son los mismos para la OTAN y para la UE en aquellos Estados miembros que, como es el caso de España, pertenecen a ambas.

Paralelamente a la gestación de la Estrategia Global, se identificó la necesidad de actualizar los requisitos de la UE en cuanto a capacidades de defensa, tanto desde el enfoque puramente militar como desde el prisma de desarrollo de capacidades industriales. En esta tesitura, era fundamental contar con una definición clara del nuevo nivel de ambición que marcara el objetivo final a alcanzar en esta actualización.

Finalmente, fue formulado por el Consejo de Asuntos Exteriores del 14 de noviembre de 2016[27]; y ha dado lugar a un proceso cuyo primer paso ha sido redefinir los requisitos militares que establecen aquellas capacidades necesarias que la UE pueda necesitar para desarrollar las operaciones y misiones PCSD. Los requisitos anteriores databan del año 2005, directamente derivados de la ESS, y han continuado en vigor hasta noviembre de 2017. Sobre la base del nuevo nivel de ambición, su revisión ha concluido con la publicación del *Catálogo de requisitos militares de la UE 2017*.

En un segundo paso, se revisará el denominado Plan de Desarrollo de Capacidades (Capability Development Plan, CDP) de la Agencia Europea de Defensa, que determina las prioridades que debe marcar la UE para paliar las capacidades deficitarias, basándose tanto en los requisitos militares anteriores como en la prospectiva de desarrollos tecnológicos a largo plazo. En este caso, las prioridades derivadas de la última modificación del CDP se fijaron en 2014, mientras que su nueva y ya iniciada revisión culminará en el año 2018 con un nuevo conjunto de prioridades.

De esta forma, y en un ejercicio de sinergia y eficacia, se ha logrado alinear el esfuerzo en el desarrollo de todos estos procesos, que inicialmente comenzaron por separado. Todo ello culminará en una definición sólida y coherente de las capacidades de defensa de la UE. Se trata, en definitiva, de que la Unión Europea disponga de las capacidades militares que le garanticen autonomía y libertad de acción para cumplir con el nivel de ambición que se ha marcado.

[27] Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión Europea en sesión conjunta de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa. El nuevo nivel de ambición figura como «anexo al anexo» en las Conclusiones del Consejo. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf [Fecha de consulta: 04/12/17].

Del enfoque integral al enfoque integrado

En 2013, la adopción de la Comunicación Conjunta de la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) *El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis*[28] supuso la plasmación final de la forma europea de actuar en el exterior que, consagrada en el Tratado de Lisboa de 1999, abogaba por mantener la coherencia entre sus distintas políticas, así como el empleo de sus numerosos recursos e instrumentos, para hacerla «más coherente, más eficaz y más estratégica»[29].

Aunque desde la misma fundación de la Comunidad Económica Europea en 1957 siempre ha existido una *forma europea de hacer las cosas* basada en la cooperación, el desarrollo y la prevención de conflictos más allá de sus fronteras, el mencionado documento venía a refrendar el enfoque integral como el eje de la acción exterior de la Unión Europea y, con ello, la predisposición europea a coordinar sus esfuerzos en los ámbitos diplomático, de seguridad, defensa, financiero, comercio, cooperación al desarrollo o ayuda humanitaria, con el objetivo de «defender mejor sus intereses y valores fundamentales, promover sus objetivos políticos y prevenir las crisis o ayudar a restablecer la estabilidad»[30]. Por otro lado, la Comunicación Conjunta subrayaba que la relación entre la seguridad y el desarrollo, un binomio indisoluble a la hora de afrontar hoy la gestión de cualquier crisis, era el principio clave que debía regir la aplicación del enfoque integral, que además exigía la asunción de una responsabilidad compartida entre las distintas instituciones europeas y los Estados miembros.

Empero, con la finalidad de incrementar la eficacia de la acción exterior europea, la Estrategia Global ha transformado el concepto del enfoque integral en otro más global y ambicioso: el enfoque integrado. Con esta nueva aproximación, la Unión Europea no solo se compromete al uso coherente de todas sus políticas para la consecución de la paz y el fomento de la seguridad más allá de sus fronteras, sino también a actuar en todas las fases del ciclo del conflicto: «Invertiremos en la prevención, la resolución y la estabilización, y evitaremos el cese prematuro de nuestro compromiso cuando una nueva crisis estalle en otro lugar»[31]. Asimismo, este enfoque integrado requiere de la colaboración con los diferentes niveles de gobernanza (internacional, regional, nacional y local), así como una aproximación multilateral «que comprometa a todos los actores que estén presentes en un conflicto y resulten

[28] Comunicación Conjunta Comisión Europea y SEAE *El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores*. Unión Europea, 11/12/13. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0030&from=ES [Fecha de consulta: 10/10/17].

[29] Comunicación Conjunta Comisión Europea y SEAE *El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores. Op. cit.*

[30] *Ibidem*.

[31] *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte.* Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. *Op. cit.*

necesarios para su resolución, [...] y el incremento de la cooperación a escala regional e internacional»[32].

Sin duda, la adopción del enfoque integrado supone un importante salto cualitativo en la determinación europea de proyectar estabilidad y afrontar la resolución de problemas complejos que se ciernen sobre sus fronteras, y cuya repercusión en la seguridad interior es hoy incuestionable.

Esta aproximación cobra especial importancia cuando nos referimos al Norte de África y al Sahel: una entidad estratégica que, especialmente desde las fallidas revueltas árabes y la caída del régimen de Gadafi en Libia, ha sufrido un deterioro significativo en términos de seguridad y desarrollo que ha puesto de manifiesto la incapacidad de los Gobiernos de la región para enfrentar en solitario amenazas como el terrorismo, los conflictos armados o el crimen organizado.

Por todo ello, además de reforzar la cooperación integral con los países de la ribera sur del Mediterráneo, adquiere especial relevancia continuar con el desarrollo, revisión e impulso de las dos estrategias de la Unión Europea para la región subsahariana (ambas aprobadas en 2011): la Estrategia por la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel[33] y el marco estratégico para el Cuerno de África[34], cuyo objetivo compartido es colaborar en la resolución de la crisis política, de seguridad y humanitaria, así como fomentar la instauración o consolidación de estructuras políticas democráticas capaces de mitigar las amenazas y prevenir los conflictos.

En este ámbito se encuadra hoy la acción exterior de la Unión Europea que, desde un enfoque integrado, coopera con las autoridades nacionales tanto en la construcción de capacidades o en la reforma del sector de seguridad, especialmente a través de misiones civiles y militares, como en el fomento de la gobernanza, la justicia o el desarrollo; y todo ello en estrecha coordinación con las organizaciones regionales e internacionales involucradas en la resolución de crisis y conflictos, especialmente en aquellos tan complejos como los que se generan en el extenso territorio del continente africano.

La cooperación estructurada permanente (PESCO)

Una de las posibilidades más ambiciosas que ofrece el Tratado de Lisboa en materia de defensa es, sin duda alguna, la PESCO[35]. Se trata de que aque-

---

[32] *Ibidem*.

[33] *EU Strategy for Security and Development in the Sahel*. Foreign Affairs Council, 23/03/2011. Disponible en http://www.eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf [Fecha de consulta: 16/10/17].

[34] *A Strategic Framework for the Horn of Africa*. EU Foreign Affairs Council Brussels, 14/11/11. Disponible en http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf [Fecha de consulta: 16/10/17].

[35] Art. 46.2. TUE: «Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para rea-

llos Estados miembros «más capaces y voluntarios» cooperen de forma más intensa en el desarrollo y empleo de capacidades a través de una serie de proyectos comunes. Así, la PESCO va mucho más allá que una cooperación en materia de capacidades del tipo *pooling & sharing*, pues trae consigo compromisos e implicaciones económicas, industriales, de planeamiento y de empleo de fuerzas. De esta forma, el verdadero valor añadido de la PESCO radica en alinear los procesos de planeamiento de los Estados miembros a fin de conseguir objetivos de capacidades acordados de manera común.

Para formar parte de esta iniciativa, los Estados miembros deben demostrar que cumplen una serie de compromisos muy exigentes en diversas materias[36]: inversiones, armonización de desarrollos de capacidades, disponibilidad, interoperabilidad, desplegabilidad de fuerzas, y hacer un esfuerzo más generoso en la financiación común de las operaciones y misiones de la PCSD. Por tanto, estamos ante un proyecto ambicioso y de gran envergadura que, como premisa irrefutable, necesita un apoyo político al más alto nivel.

En 2010, la PESCO se trató de poner en marcha infructuosamente a través de las presidencias de turno (Bélgica y España), pero en ese momento no se daban las condiciones para seguir adelante, especialmente por la falta de un impulso político claro. Sin embargo, como pudo constatarse durante la celebración del sexagésimo aniversario de los Tratados de Roma (25 de marzo de 2017), las situaciones política y de seguridad han evolucionado, y resulta necesario enviar a los ciudadanos mensajes en los que se vislumbren escenarios de seguridad y defensa comunes, además de dejar abierta la puerta para, si la ocasión lo requiere, permitir que haya una Europa de varias velocidades: «Actuaremos juntos, a distintos ritmos y con distinta intensidad cuando sea necesario, mientras avanzamos en la misma dirección, como hemos hecho en el pasado, de conformidad con los tratados y manteniendo la puerta abierta a quienes quieran unirse más adelante. Nuestra Unión es indivisa e indivisible»[37].

La configuración de la PESCO ha sido un ejercicio de difícil equilibrio político. Por una parte, se ha considerado necesaria la participación del mayor número posible de Estados miembros a fin de enviar un mensaje de cohesión de la UE; por otra, para que la iniciativa suponga un avance real hacia la Europa de la defensa, ha sido preciso no rebajar en exceso el listón de los distintos compromisos que supone su implementación. Teniendo en cuenta estos dos aspectos, los países que han liderado el desarrollo de la PESCO (Alemania, España, Francia e Italia) han flexibilizado progresivamente sus

lizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión». *Tratado de la Unión Europea. Op.cit.*

[36] Art. 2, Protocolo 10, del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Op.cit.*

[37] Declaración de Roma de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, 25 de marzo de 2017. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_es.htm [Fecha de consulta: 21/10/17].

planteamientos iniciales para conseguir alcanzar un proceso inclusivo de múltiples velocidades. Ello supone que los distintos proyectos que se desarrollarán en el marco de la PESCO serán la herramienta a través de la cual se podrá compatibilizar la ambición con su carácter inclusivo. Efectivamente, los Estados miembros participantes podrán implicarse en mayor o menor medida, fundamentalmente a través de la elección de los proyectos en los que quieran implicarse.

Idealmente, una iniciativa de esta importancia requiere una aproximación *top-down* de forma que, en primer lugar, se concreten los compromisos asociados y los mecanismos de toma de decisiones. A continuación, se empezarían a desarrollar proyectos en función de las anteriores condiciones. A pesar de ello, la voluntad política de avanzar rápidamente en esta materia ha supuesto que *de facto* se hayan discutido prácticamente de forma simultánea el marco general de la PESCO y los proyectos presentados por los Estados miembros. Con todo, el resultado ha sido una lista de muy distintos proyectos: desde los referidos a las estructuras de fuerza, que son minoritarios, pasando por otros que se centran en desarrollo de capacidades de apoyo (médico, logístico), hasta aquellos que encuadran mejor en el ámbito industrial y de I+D que en el de capacidades. Con todos estos condicionantes, se seleccionaron un total de diecisiete proyectos, que fueron anunciados al tiempo que se lanzaba la PESCO en el Consejo de Asuntos Exteriores de diciembre de 2017[38], y que deberán ser adoptados formalmente en una decisión del Consejo a principios de 2018. Entre los proyectos aprobados



Imagen 6: Consejo Europeo, lanzamiento de la PESCO. Fuente: SEAE y elaboración propia.

[38] *Declaration on PESCO projects*. Consejo de Asuntos Exteriores de 13/12/17. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/media/32020/draft-pesco-declaration-clean-10122017.pdf [Fecha de consulta 14/12/17].

en el Consejo está uno de impronta española, que además nuestra nación está dispuesta a liderar: dotar a la Unión Europea, a nivel estratégico, de los medios de mando y control necesarios para ejercer el planeamiento y la conducción de las operaciones y misiones militares.

Estos proyectos podrán optar en mejores condiciones a fondos de la Unión Europea para su desarrollo, lo que inevitablemente hará que vaya creciendo el interés de los Estados miembros. Y así será porque una iniciativa como la PESCO, que tiene un importante componente industrial, debe asociarse a incentivos económicos que la hagan atractiva, y es en este ámbito donde entra en escena la Comisión, que debe desempeñar un papel protagonista en el desarrollo de la Estrategia Global. El Plan de Acción de la Comisión[39], a pesar de que no está diseñado en exclusiva para proyectos PESCO, encaja perfectamente en su espíritu al tratar de facilitar el desarrollo de proyectos colaborativos que hagan realidad el progreso gradual hacia una Europa de la defensa.

Plantear el escenario futuro de una iniciativa de tanto calado político tan cerca del Consejo que ha oficializado su lanzamiento es, cuando menos, aventurado. Aunque es innegable que la iniciativa va a consolidarse, dado que la PESCO se está desarrollando gracias al respaldo político de las ministras de Defensa de los países del QUAD. Por otro lado, su éxito radicará en ser capaces de equilibrar el contenido de desarrollos de capacidades de defensa (industriales) con cuestiones operativas, de forma que se alineen los procesos de planeamiento y empleo de capacidades y, de esta forma, se den los primeros pasos hacia la Europa de la defensa.

La revisión anual coordinada de la defensa (CARD, por sus siglas en inglés) es un proceso íntimamente relacionado con la PESCO. Nace con el objetivo de apoyar a los Estados miembros en el desarrollo de sus capacidades de defensa, de una manera más estructurada y eficiente, mediante el análisis de la contribución de los Estados miembros a las capacidades militares de la UE y también de los planeamientos de defensa nacionales. En definitiva, se pretende impulsar la cooperación entre los Estados miembros, abordar las carencias identificadas en el desarrollo de capacidades, y optimizar la financiación y obtención de los recursos necesarios por parte de aquellos. Recientemente se ha puesto en marcha un ciclo de prueba, cuyo análisis inicial de resultados se hará público en otoño de 2018. Con las lecciones extraídas de este ciclo de prueba, el primer proceso CARD se iniciará en 2019,

[39] Comisaria Elżbieta Bieńkowska, responsable de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes «Europa tiene que convertirse en un proveedor de seguridad. El Fondo apoyará la investigación colaborativa en defensa y el desarrollo conjunto de capacidades de defensa. Por tanto, supondrá un punto de inflexión para la autonomía estratégica de la UE y la competitividad de la industria europea de la defensa, incluidas las numerosas pymes y empresas de mediana capitalización que forman la cadena de suministro de defensa.» Comisión Europea. Comunicado de prensa, 7 de junio de 2017. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_es.htm [Fecha de consulta: 21/10/17].

con la previsión de desarrollarse con una periodicidad bienal. Partiendo del carácter voluntario de la CARD para los Estados miembros, las claves de su éxito serán su participación mayoritaria, la correcta interrelación con otras iniciativas como PESCO y el Plan de Acción de la Comisión y, sobre todo, la coherencia con los procesos nacionales e internacionales (OTAN) de planeamiento y desarrollo de capacidades militares.

El Plan de Acción de la Comisión

El escenario económico de los últimos doce años ha provocado una reducción del orden del 12 % en el gasto de defensa de los Estados miembros, que no ha sido compensado mediante las economías de escala que podrían conseguirse con el aumento de la cooperación internacional. En torno al 80 % de los contratos estatales en el ámbito de la defensa se realiza en un contexto exclusivamente nacional, lo que deriva en una costosa duplicación de las capacidades militares[40]. Se estima que el coste de esta falta de cooperación supone anualmente, para el conjunto de los Estados miembros, entre 25.000 y 100.000 millones de euros. Por otra parte, una característica básica y limitante de la política presupuestaria de la UE es que no puede emplearse para el desarrollo ni para la obtención de capacidades exclusivas de defensa.

Frente a esta limitación, se hacía imperativo buscar fórmulas para impulsar el desarrollo de la industria de defensa de la UE, con el doble objetivo de garantizar su competitividad y, al mismo tiempo, permitir la obtención de las capacidades de defensa necesarias bajo el prisma de la consecución de la requerida autonomía estratégica. En diciembre de 2013, el Consejo Europeo consideró por primera vez la posibilidad de financiar proyectos de investigación y tecnología de defensa con fondos comunitarios, solicitando a la Comisión Europea y a la Agencia Europea de Defensa estudiar propuestas centradas en tecnologías de doble uso civil y militar[41]. En junio de 2015, el Consejo Europeo instó a profundizar en el desarrollo de capacidades civiles y militares, e impulsar la industria europea de defensa, incluyendo las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Entonces, se mencionó expresamente el empleo de fondos de la UE para desarrollar capacidades clave, mediante la cooperación europea en materia de defensa[42].

---

[40] Según datos de la SIPRI Military Expenditure database 2014, Military Database 2015. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Disponible en https://www.sipri.org/databases/milex [Fecha de consulta: 25/10/17].

[41] EUCO 217/13. *Conclusiones del Consejo Europeo* (20/12/13). Disponible en http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/es/pdf [Fecha de consulta: 24/10/17].

[42] EUCO 22/15. *Conclusiones del Consejo Europeo* (26/06/15). Disponible en http://www.consilium.europa.eu/media/21701/euco-conclusions_26062015_es.pdf [Fecha de consulta: 26/10/17].

Con estos antecedentes, la Comisión lanzó en noviembre de 2015 una primera hoja de ruta para la puesta en funcionamiento de un Plan de Acción Europeo de Defensa (*European Defence Action Plan,* EDAP[43]), con el objetivo de asegurar una base industrial y tecnológica europea de defensa «integrada, competitiva, innovadora y suficientemente amplia» en apoyo de las prioridades y del desarrollo de las capacidades militares futuras de los Estados miembros. El EDAP fue adoptado un año más tarde[44], y proponía la actuación de la Comisión en el ámbito de defensa en tres áreas específicas:

- Creación de un Fondo Europeo de Defensa para apoyar la inversión en investigación y desarrollo colaborativos de equipos y tecnologías durante las fases de investigación y desarrollo de capacidades.
- Fomento de la inversión en PYMES, empresas incipientes, *midcaps*[45] y otros proveedores de la industria de defensa. En cooperación con el Banco Europeo de Inversiones, busca facilitar el acceso a la financiación para las cadenas de suministro.
- Refuerzo de un mercado único, abierto y competitivo para el sector de la defensa en Europa, con el objetivo de proporcionar a los Estados miembros un rendimiento óptimo de sus inversiones en sus contratos públicos.

Sin infravalorar los otros ámbitos, el verdadero valor añadido del EDAP reside en el Fondo Europeo de Defensa, habida cuenta de los importantes recursos económicos que propone movilizar a disposición de la industria y del desarrollo de capacidades. El Fondo Europeo de Defensa se estructura en dos *ventanas* o secciones, las cuales son complementarias entre sí:

- Una Sección de Investigación, orientada a financiar la investigación colaborativa de defensa. En una aproximación secuencial, la Comisión ha puesto en marcha un presupuesto inicial de noventa millones de euros entre 2017 y 2019 para un proyecto demostrador de viabilidad, bajo la denominación de Acción Preparatoria, en el que la Agencia Europea de Defensa actúa como organismo ejecutivo. La conclusión satisfactoria de la Acción Preparatoria dará pie a la financiación del mencionado programa de investigación de defensa, en el marco financiero plurianual (*multinational financial framework*, MFF) 2021-2027, con un montante total de hasta 3 500 millones de euros, mediante la inserción de una línea presupuestaria de quinientos millones de euros anuales por parte de la Comisión. Esta financiación no interferirá con la financiación de un programa de investigación civil en el mismo MFF.

[43] Habitualmente denominado *Plan de Acción de la Comisión*.

[44] *Plan de Acción Europeo de Defensa: hacia un Fondo Europeo de Defensa*. Comisión Europea. Comunicado de prensa (30 de noviembre de 2016). Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_es.htm [Fecha de consulta: 25/10/17].

[45] Se conoce como empresas *midcap* a aquellas empresas que emplean a un máximo de tres mil trabajadores.

– Una Sección de Capacidades, dirigida a facilitar el desarrollo y adquisición conjuntos de las capacidades estratégicas que acuerden los Estados miembros. Está centrada en los ciclos de desarrollo y adquisición de tecnologías, prototipos y productos, que pasarán a ser propiedad de los Estados miembros. Este programa se presentó bajo la denominación de Programa de Desarrollo de la Industria Europea de Defensa (EDIDP, por sus siglas en inglés), y puede llegar a movilizar un presupuesto de hasta 5 000 millones de euros anuales. Este presupuesto será proporcionado por los Estados miembros, aunque la Comisión está dispuesta a aportar un 20 % de este, que se incrementaría hasta un 30 % en aquellos proyectos desarrollados en el ámbito de la PESCO.

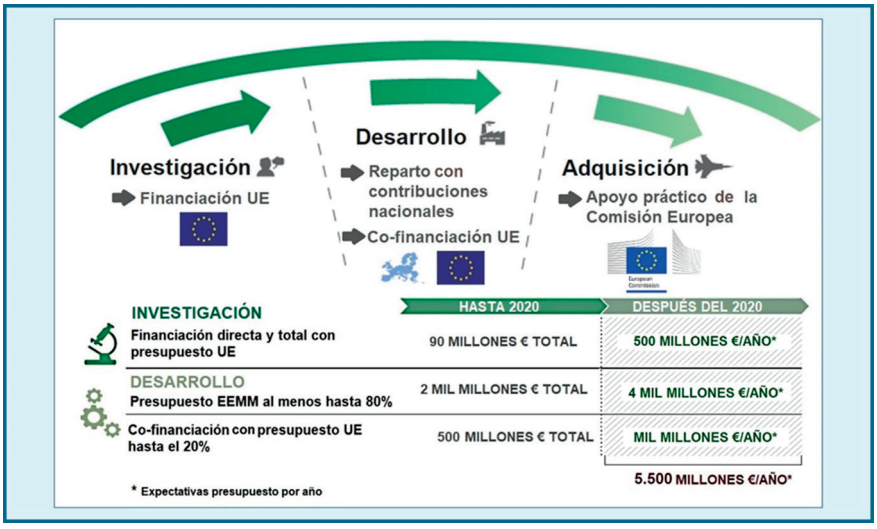


Imagen 7: El Fondo Europeo de Defensa. Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

Como ya se ha esbozado en el EDIDP, el EDAP establece una relación transversal con otros ámbitos. Se ha mencionado su relación directa con la PESCO, de suerte que habrá actividades de proyectos PESCO que puedan ser elegibles para financiación mediante el EDIDP. De manera análoga, la CARD facilitará la generación de proyectos colaborativos, a través de la comparación de los planes de defensa de los diferentes Estados miembros. Por su parte, la definición de los nuevos requisitos de capacidades militares de la Unión Europea y el CDP contribuirá a la priorización de proyectos, cuando se proceda a definir el programa de trabajo del EDIDP.

Por tanto, si hay un término que define el momento actual, este es *oportunidad*. Todas estas iniciativas están viendo la luz dentro de un mismo marco temporal, algo que proporciona una ocasión única para armonizar su desarrollo y optimizar, por ende, sus resultados y los beneficios para los Estados miembros y para el conjunto de la Unión Europea.

La implicación de la Comisión supone un cambio radical en el panorama de la defensa europea, al abrir la puerta a la financiación común de las capacidades, y con una importante inyección de recursos económicos puestos a disposición de la industria. En el contexto actual puede suponer un factor determinante para el ciclo de obtención de capacidades militares y el desarrollo de la base tecnológica e industrial europea de defensa. En definitiva, como dicta la Estrategia Global, para avanzar en la autonomía estratégica de la UE.

La capacidad de mando y control

La Unión Europea no dispone de una estructura permanente de mando y control que le permita reaccionar ante las crisis con la agilidad y eficacia que requiere toda respuesta militar. Para planear y conducir operaciones militares ejecutivas depende de cinco cuarteles generales *durmientes*[46] que se activan en caso necesario con contribuciones de personal de aumento procedente de los Estados miembros. Es indudable que el proceso de activación ralentiza y resta eficacia al despliegue militar.

En el caso de las misiones militares no ejecutivas, esta carencia está en vías de solucionarse con la creación de la Capacidad Militar de Planeamiento y Conducción (*Military Planning and Conduct Capability*, MPCC por sus siglas en inglés), que está asumiendo progresivamente las funciones de mando relacionadas con las misiones militares (EUTM).

Antes de la creación de la MPCC las misiones no ejecutivas se organizaban en un cuartel general, único para cada misión[47] que, desde el teatro de operaciones, simultaneaba sus actividades a nivel estratégico, operacional y táctico. Los problemas comenzaban ya durante el proceso de planeamiento de la misión, cuando se tenía que crear un cuartel general *ex nihilo* en un proceso similar al de la activación de los OHQ. Evidentemente, la interacción de este *embrión* de cuartel general con los distintos organismos del Servicio Europeo de Acción Exterior y de la Comisión era cuando menos complicada, ya que no estaba encuadrado en ninguna estructura oficial de la UE. Todo ello reducía el aprovechamiento de sinergias tan propias del enfoque integrado.

[46] Denominados *OHQ*, y ubicados en Alemania, Francia, Grecia, Italia y Reino Unido. A estos cinco se unirá próximamente un sexto OHQ, español, ubicado en Rota, y que está previsto que esté plenamente constituido el 1 de enero de 2019. Actualmente hay dos activos: el de Reino Unido, que desde Northwood ejerce el Mando de la operación Atalanta, y el italiano, que dirige desde Roma la operación Sophia. A estos OHQ se debe añadir el Cuartel General aliado de SHAPE, que se puede utilizar para planear y conducir operaciones PCSD en virtud de los acuerdos Berlín +. Actualmente está activado para la conducción de la operación Althea. Pero resulta muy difícil anticipar un nuevo escenario en el que se pueda activar este Cuartel General en tanto en cuanto no se resuelva el contencioso entre Chipre (Estado miembro de la UE) y Turquía (aliado en la OTAN).

[47] MHQ, Mission Headquarters en siglas inglesas.

Durante la conducción de la misión surgían más inconvenientes. El primero era la carencia de una cadena de mando clara. El comandante de la misión dependía directa y exclusivamente del Comité Político y de Seguridad (COPS) que, como órgano colegiado, no está disponible en permanencia. Por otra parte, la exigencia de que el comandante de la Fuerza actuara de forma simultánea en los niveles estratégico, operacional y táctico tenía como consecuencia una relación permanente con autoridades políticas externas a la misión y, con ello, la necesidad de desplazarse con frecuencia fuera del teatro o zona de operaciones. Por último, era evidente la carencia de un cuartel general a un nivel superior al que presentar informes periódicos y que pudiese hacer una evaluación crítica del trabajo desarrollado y reconducir la misión en el caso de ser necesario.

Por todo ello —y en gran parte gracias al tesón y trabajo de España—, las Conclusiones del Consejo del 14 de noviembre de 2016 instaron a la alta representante a ofrecer opciones para el establecimiento de una Capacidad Militar para el planeamiento y conducción de misiones no ejecutivas, que debía basarse en estructuras del Servicio de Acción Exterior de la UE, y que finalmente se puso en marcha en el primer semestre de 2017. Esta Capacidad está encuadrada dentro del EUMS, y su director es el director general del EUMS (DGEUMS), que, con este nuevo cometido, ha pasados a asumir el mando de todas las misiones militares a nivel estratégico. De esta forma, en la actualidad los tres comandantes de la Fuerza de las EUTM en curso (Somalia, Mali y RCA) le están subordinados. La MPCC está también de forma progresiva coordinando las misiones militares con las misiones civiles similares que dependen de la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (CPCC, por sus siglas en inglés). Aunque estas disposiciones ya están en marcha con mayor o menor nivel de desarrollo, todas ellas serán objetos de revisión en el 2.º semestre de 2018.

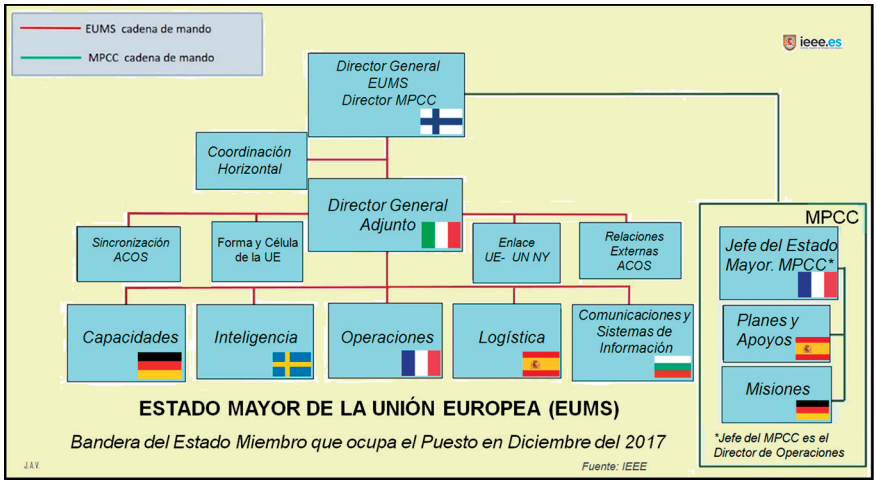


Imagen 8: Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS). Fuente: Elaboración propia.

A pesar de las dificultades y sin ningún género de dudas, la creación de la MPCC ha sido positiva, y se han mejorado en muchos aspectos las carencias identificadas en el planeamiento y conducción de las misiones no ejecutivas. Por ejemplo, la gestión del atentado terrorista del complejo turístico Le Campement (Bamako, 18 de junio de 2017) demostró el valor añadido de esta Capacidad, ya que hubo un reparto claro de tareas entre el director de la MPCC y el comandante de la Fuerza, que permitieron a este último focalizarse en la resolución de la crisis sobre el terreno. Es decir, la MPCC ha permitido que los distintos comandantes de la Fuerza se centren en sus tareas a nivel táctico, facilitando así la consecución de los cometidos que tienen encomendados.

Ahora bien, aún hay mucho camino por recorrer. En primer lugar, la MPCC tiene una importante carencia de personal a la que hay que dar solución, pues de lo contrario no podrá mostrar su completa utilidad por sus limitaciones actuales para dar un apoyo eficaz a las misiones.

Por otro lado, la puesta en marcha de la MPCC coincide con la salida del Reino Unido de la UE, cuya política ha sido tradicionalmente contraria a cualquier avance en materia de defensa, y más concretamente a que la Unión tenga sus propios medios de mando y control. Por este motivo, se debe aspirar a que esta entidad evolucione hacia una única estructura que asuma el mando de todas las operaciones y misiones militares de la PCSD, incluyendo las consideradas ejecutivas. Además de hacer frente a las carencias de la UE en este sentido, esto permitirá rentabilizar al máximo las sinergias civiles y militares de la UE y, por lo tanto, sacar el máximo partido del enfoque integrado que, como ya hemos subrayado, es el principal valor añadido que puede aportar la Unión a la gestión de las crisis.

La financiación de las operaciones y misiones militares de la PCSD

Como ya se ha ido señalando, la Unión Europea tiene la voluntad de mejorar sus herramientas para responder a los conflictos y crisis externas, colaborar en la construcción de capacidades de sus socios y aliados, así como proteger su territorio, instituciones y ciudadanos. No obstante, tan ambiciosos objetivos tienen un apoyo limitado desde el presupuesto europeo, debido a las restricciones impuestas por el propio TUE, que en su artículo 41.2 establece que «los gastos relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa» no pueden financiarse con el presupuesto de la Unión, que en el ámbito de la PCSD solo se canaliza hacia el ámbito civil. Estas limitaciones las recogía recientemente el *Documento de reflexión de la Comisión sobre el futuro de las finanzas europeas*[48], en el que se afirmaba la

[48] *Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE*. Comisión Europea (28 de junio de 2017). Disponible en https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances_en. Fecha de consulta: 11/10/17.

necesidad de examinar la alineación de las finanzas de la UE con las nuevas prioridades expresadas en su Estrategia Global.

En efecto, el presupuesto de la UE no puede actualmente abarcar todas las categorías de acciones que la Unión pretende llevar a cabo, una limitación que provoca carencias en la arquitectura financiera, lo que limita la eficacia de su acción exterior y sus esfuerzos en seguridad y defensa. En este ámbito, tres son las principales áreas afectadas:

– En primer lugar, el apoyo financiero a las operaciones y misiones militares de la UE es limitado. Los llamados *costes comunes* de dichas operaciones (alrededor de un 15-20 % de su coste total) se financian fuera del presupuesto de la UE con contribuciones particulares de los Estados miembros a través del llamado mecanismo Athena, que se creó en 2004 para superar las limitaciones mencionadas del artículo 41.2 del TUE. Las sucesivas revisiones del mecanismo no han supuesto una evolución en el alcance de dichos costes comunes acorde a la mayor ambición de la UE en la PCSD, una realidad que refleja el muy complejo equilibrio político de la Unión en temas intergubernamentales. Actualmente se está llevando a cabo la última de estas revisiones, de la que tampoco se esperan cambios sustanciales. Por último, el fenómeno del *brexit* introduce incertidumbres adicionales, puesto que el Reino Unido aporta un 16,75 % de los recursos financieros del mecanismo.
– Por otra parte, la contribución económica de la UE a las operaciones militares de países aliados y amigos se limita actualmente a las operaciones de apoyo a la paz dirigidas por la Unión Africana. Además, esta financiación se proporciona fuera del presupuesto de la UE a través del African Peace Facility[49] (APF), instrumento perteneciente al Fondo Europeo de Desarrollo[50] (EDF) que se nutre, como el mecanismo Athena, con aportaciones de los Estados miembros. El APF tiene un carácter excepcional y temporal, con ciertas restricciones financieras y un alcance geográfico limitado, ya que solo cubre a los países de África, el Caribe y el Pacífico en virtud del Acuerdo de Cotonou. Además, se limita a financiar proyectos multilaterales, por lo que los Estados individuales no pueden beneficiarse directamente. Por último, cuestiones sobre la propiedad de los programas y ciertas sensibilidades políticas restringen su efectividad. Para evitar todos estos parámetros limitantes, la UE necesita adquirir la capacidad de proporcionar asistencia operativa militar o de defensa directamente a terceros estados y organizaciones internacionales a escala mucho más global.

[49] *African Peace Facility*. European Commission. Disponible en https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/continental-cooperation/african-peace-facility_en. Fecha de consulta: 11/10/17.

[50] *European Development Fund*. European Commission. Disponible en http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/FED/fed_en.cfm. Fecha de consulta: 11/10/17.

– Finalmente, y por la misma restricción impuesta por el mencionado artículo 41.2, la UE tampoco tiene la posibilidad de financiar con su presupuesto la construcción de capacidades de seguridad de actores militares en apoyo del desarrollo (*capacity building in security for development*, CBSD), que incluye actividades de formación, provisión de equipo militar no letal e infraestructuras. En enero de 2016, el Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea (SEAE) y la Comisión acordaron que la opción más viable para corregir esta deficiencia sería enmendar el Instrumento para la Contribución a la Estabilidad y la Paz[51] (*Instrument Contributing to Stability and Peace*, IcSP), con el fin de incluir también el llamado *CBSD militar*, siempre que estuviera vinculado al desarrollo y bajo una estricta condicionalidad. Esta enmienda, cuya tramitación en el Consejo, Comisión y Parlamento europeos ha sido larga y compleja, permitirá satisfacer parcialmente las necesidades en este ámbito. Sin embargo, la limitación financiera de la reforma (cien millones de euros en tres años), su alcance temporal (hasta 2020) y las restricciones de su aplicación (solo en casos excepcionales) aconsejan la consecución de iniciativas más ambiciosas.

La posibilidad de remediar o paliar estas carencias financieras, más allá de las iniciativas descritas en los puntos anteriores sobre Athena y el IcSP, resulta muy limitada en el actual MFF. Por esta razón, el esfuerzo principal se centra actualmente en reformar el apoyo extrapresupuestario en beneficio de los objetivos de paz y seguridad de la UE.

En primer lugar, debe entenderse que el apoyo presupuestario dentro y fuera de la UE puede coordinarse entre sí en persecución de los mismos objetivos. En segundo lugar, y de acuerdo con este enfoque, el nuevo MFF pos-2020 y las propuestas de financiación extrapresupuestarias deberían presentarse en paralelo para que los Estados miembros puedan tener una idea del alcance total de sus compromisos financieros a nivel de la UE. Todo ello, además, con una visión amplia de la PCSD que incorpore las iniciativas derivadas de la PESCO y del Plan de Acción de la Comisión.

En este sentido, la solución más ambiciosa que se contempla consistiría en la configuración, a partir de 2020, de un único fondo extrapresupuestario dedicado a financiar las tres grandes áreas de la PCSD indicadas anteriormente, sobre una base totalmente fungible y programable, con el propósito de reemplazar el APF y el mecanismo Athena. En términos generales, el fondo debería estar dotado con una cuantía similar a la combinación de los presupuestos actuales de ambos mecanismos. Idealmente, dicho fondo debería estar respaldado por una única estructura de toma de decisiones y reglas de implementación, preservando a su vez las prerrogativas de los Estados

[51] *Instrument contributing to Stability and Peace, preventing conflict around the world*. European Commission. Disponible en http://ec.europa.eu/dgs/fpi/what-we-do/instrument_contributing_to_stability_and_peace_en.htm [Fecha de consulta: 12/10/17].

miembros. Se trata de una visión de amplio alcance político y cuya configuración, desarrollo e implantación se auguran largos y complejos, pero que merece la pena considerar e intentar llevar a cabo para aumentar la eficacia de la acción exterior de la UE. La experiencia de hitos pasados nos dice que la voluntad política ha sido siempre el factor decisivo en cada uno de esos progresos. Esta vez tampoco será distinto.

Las estructuras de inteligencia de la UE

La función de inteligencia en la Unión se realiza fundamentalmente a través de dos organismos: el Centro de Situación e Inteligencia de la Unión Europea (INTCEN) y la Dirección de Inteligencia del EUMS (EUMS-INT). Ambos forman parte del SEAE, pero pertenecen a distintos departamentos, puesto que el INTCEN depende de la Secretaría General para la PCSD y Respuesta de Crisis, mientras que el EUMS-INT pertenece al EUMS. A pesar de ello, la cooperación entre los dos organismos es intensa y perdura desde hace más de diez años en virtud del Acuerdo de la Capacidad Única de Inteligencia (SIAC, por sus siglas en inglés), gracias al cual los productos de la UE en este ámbito son únicos, difundiendo a las autoridades del SEAE un análisis conjunto de inteligencia coordinado entre ambos.

Si bien el INTCEN y el EUMS-INT son las principales entidades de inteligencia en la UE, es necesario destacar que la dirección y la definición del esfuerzo de inteligencia corresponde a la alta representante y a los secretarios generales adjuntos del SEAE, que constituyen la Junta de Dirección de Inteligencia (ISB, por sus siglas en inglés), cuyo principal cometido es asegurar la coherencia de esos trabajos con los objetivos de la PESC. Además, ambos proporcionan el adecuado asesoramiento de inteligencia a las autoridades del SEAE para apoyar el proceso de toma de decisiones. Debido a la naturaleza de los asuntos tratados, el asesoramiento de inteligencia es principalmente en el campo de la PCSD y en el de respuesta de crisis; paralelamente las dos estructuras apoyan a sus respectivas autoridades, es decir al secretario general adjunto para PCSD y Respuesta de Crisis en el caso del INTCEN, y al director general del EUMS y al Comité Militar si hablamos del EUMS-INT.

La calidad de los productos de inteligencia de la UE depende, como en todos los casos, de la calidad de las fuentes. Es aquí donde radica la principal debilidad del sistema, ya que la Unión Europea depende en este sentido de los Estados miembros, que facilitan a los servicios europeos la información que estiman oportuna a través del Acuerdo Marco de Cooperación para el Apoyo en Inteligencia a la Unión Europea (CFAIS). Este mecanismo sirve de canal de comunicación entre el EUMS-INT y los servicios de inteligencia militar de los Estados miembros, en el caso de España, el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS). Para que este mecanismo funcione más eficazmente, en oportunidad y en calidad del contenido, será necesario generar

un entorno de seguridad y legalidad; además de atender a la consecución de capacidades propias de obtención.

Sin embargo, hay también parámetros de marcado carácter positivo que invitan al optimismo en el desarrollo de la inteligencia en el ámbito de la UE, como el impulso a las capacidades geoespaciales y meteorológicas y la progresiva integración de las delegaciones de la UE en el sistema. Estas son valiosas fuentes de información que pertenecen orgánicamente a la Unión y, por lo tanto, proporcionan al sistema una mayor autonomía para poder satisfacer las necesidades en tiempo y forma.

La Respuesta Rápida de la Unión

El origen de la Respuesta Rápida de la UE para la gestión de crisis está en el Consejo Europeo de Helsinki de 1999, donde los Estados miembros decidieron crear la capacidad de desplegar fuerzas de Respuesta Rápida con un alto grado de alistamiento, que culminó con la publicación del primer Concepto de Respuesta Rápida Militar de la UE.

En 2003, a petición de la ONU y ante la crisis en la República Democrática del Congo provocada por las masacres interétnicas en la región de Ituri, la UE lanzó la operación Artemis, liderada por Francia, que constituye la primera y, hasta la fecha, la única operación militar de Respuesta Rápida de la UE. Tras este éxito, en 2004 se acordó la creación de los Grupos de Combate de la UE (EUBG): unas fuerzas de entidad aproximada de 1.500 efectivos, apoyadas por elementos de apoyo de combate y logísticos rápidamente desplegables y capaces de llevar a cabo operaciones independientes o contribuir a la fase inicial de una operación de mayor envergadura, con una autonomía de entre 30 y 120 días.

Desde entonces, y a pesar de haber existido varias oportunidades para su despliegue, los EUBG nunca se han activado: una realidad que ha centrado los continuos debates respecto a la validez del concepto. En efecto, la propia Estrategia Global reconoce que existen obstáculos procedimentales, financieros y políticos que dificultan su despliegue. Por ese motivo, y porque existe un amplio consenso respecto a que la UE no debe prescindir de la capacidad de reacción rápida si quiere seguir siendo relevante en la escena internacional, durante el último año se han presentado numerosas iniciativas encaminadas a eliminar esos obstáculos. Así, se está mejorando la composición de los EUBG para hacerlos más versátiles a través de una mayor modularidad; depurando el proceso de preparación, adiestramiento y certificación; y, por último, explorando alternativas de financiación con fondos comunes, aunque todavía con escasos resultados.

No obstante, existe un acuerdo general sobre que los verdaderos impedimentos para su empleo en operaciones no son otros que la falta de voluntad política y de solidaridad en su financiación. Este último problema supone que

las naciones que ponen sus fuerzas a disposición de esos grupos de combate pagan tanto los costes asociados a su preparación, alistamiento y certificación como los gastos derivados de su empleo en operaciones. Afortunadamente, comienzan a aparecer algunas medidas paliativas de este problema fundamental. La mayor parte (80 %) del gasto total derivado[52] del empleo de un EUBG está asociado a su despliegue, concepto del que ya está aprobada su financiación en común a través de la revisión del mecanismo Athena. Ello permitirá una mayor predictibilidad sobre la financiación disponible.

Sin embargo, no existen graves problemas de generación de fuerzas. Prueba de ello, como se puede ver en la imagen, es que la tabla de los EUBG en alerta para los próximos tres años está prácticamente cubierta, pues está garantizada la disponibilidad de al menos un EUBG por semestre para ser empleado si se toma la correspondiente decisión a nivel político.

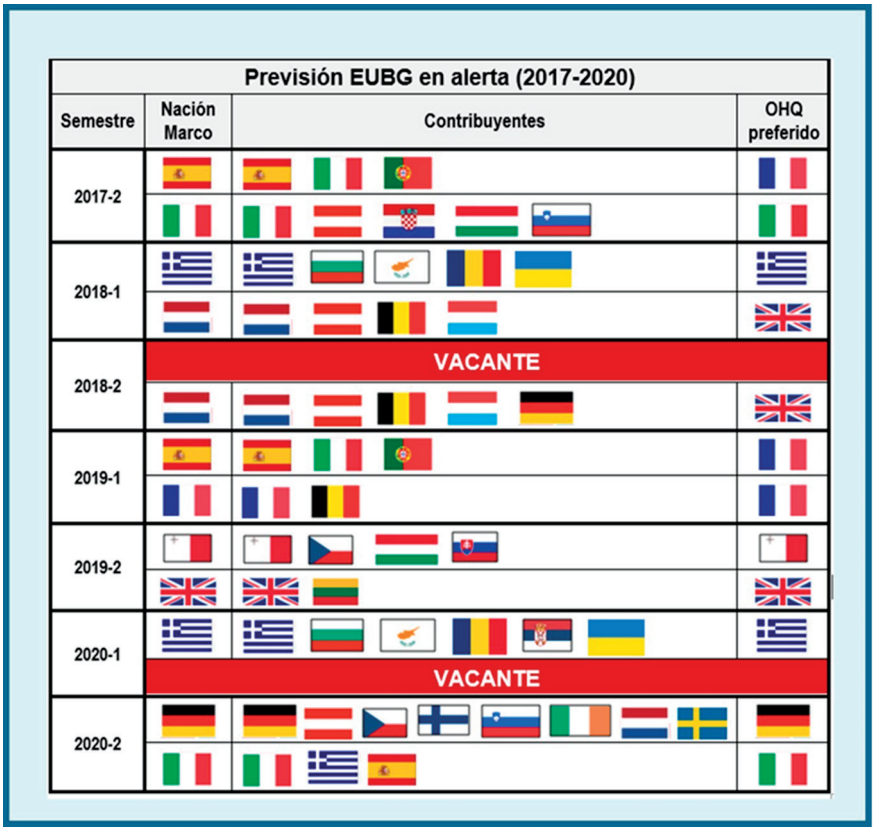


Imagen 9: Tabla de los EUBG en alerta, 2017-2020. Fuente: Elaboración propia.

[52] Aproximadamente unos noventa millones de euros para un EUBG tipo durante 120 días.

En todo caso, el actual marco conceptual se considera adecuado, y aunque es evidente que la introducción de capacidades tales como las asociadas a la actuación en situaciones de emergencia o a labores de mantenimiento del orden público serían muy útiles en determinadas circunstancias, los Estados miembros se han mostrado partidarios de mantener la responsabilidad nacional en cuanto a estructura, composición, preparación y certificación de los EUBG, dándoles un elevado grado de flexibilidad.

Las relaciones OTAN-UE

Mediante la Declaración Conjunta de Varsovia, firmada en julio de 2016, los líderes de la UE y de la OTAN decidieron dar un nuevo impulso a la cooperación entre ambas organizaciones. Para ello, se han identificado siete áreas concretas: la lucha contra las amenazas híbridas, la cooperación operativa (incluyendo en la mar y en asuntos relacionados con el control de la migración), la ciberdefensa, la obtención de capacidades, la industria de defensa, la investigación, los ejercicios y el apoyo a la construcción de capacidades de los socios del este y del sur. Más tarde, estas áreas de colaboración se tradujeron en un conjunto de 42 propuestas concretas, que fueron aprobadas por los Consejos de las dos organizaciones el 6 de diciembre de 2016, y que ha sido recientemente[53] complementada con otras 32 medidas adicionales. Estas cubren aspectos tales como la guerra híbrida, los aspectos de género en operaciones, la lucha contra el terrorismo, el intercambio de información e inteligencia en escenarios de interés común, la coordinación de la comunicación estratégica, la actuación conjunta en situaciones de emergencia, la intensificación de la cooperación entre las operaciones marítimas, la ciberseguridad, la movilidad geográfica de fuerzas militares, el desarrollo de capacidades y la realización de ejercicios.

En definitiva, lo más destacable es que se está produciendo un *cambio cultural* en la cooperación entre ambas organizaciones, que antes era la excepción y ahora se ha convertido en norma. Como avances concretos, se señala el establecimiento del Centro Europeo para la Lucha contra las Amenazas Híbridas en Helsinki y la cooperación iniciada en este ámbito por parte de las respectivas células de fusión (UE) y análisis (OTAN) híbridas. También en los campos de comunicación estratégica, de cooperación en ejercicios y de formación en el área de ciberdefensa.

En el ámbito operativo, merece la pena destacar la cooperación entre las operaciones Sophia y Sea Guardian en el Mediterráneo y, en el área de ejercicios, la realización del primer Ejercicio Paralelo y Coordinado (PACE-17) entre UE y OTAN.

Con relación al ámbito de capacidades, se está tratando de lograr una mayor coherencia entre el Nato Defence Planning Process (NDPP, por sus siglas en

[53] Conclusiones del Consejo de fecha 5 de diciembre de 2017.

inglés) de la OTAN y el CDP de la UE y se ha establecido un mecanismo para desarrollar el diálogo sobre aspectos industriales de defensa, centrándose en áreas de interés común, como por ejemplo las PYMES.

En el apartado de apoyo a socios, la UE está valorando contribuir con fondos al programa de la OTAN Building Integrity, que tiene por objeto la promoción de la buena gobernanza en los sectores de seguridad y defensa.

Por otro lado, conviene subrayar que se ha reforzado el diálogo a nivel político y militar, consolidando el intercambio de invitaciones de alto nivel para asistencia a las reuniones ministeriales, y aumentado con ello la periodicidad de las reuniones entre el Consejo del Atlántico Norte y el COPS, así como de los respectivos comités militares.

En suma, podemos afirmar que la implementación de la Declaración Conjunta de Varsovia es una prioridad compartida, da contenido práctico a la cooperación mutua y contribuye al refuerzo del vínculo transatlántico. Todo ello en el marco del respeto a los principios de inclusión, reciprocidad, transparencia, autonomía en la respectiva toma de decisiones y el carácter específico de la política de seguridad y defensa de los miembros de las dos organizaciones.

El futuro, a modo de conclusión

Si echamos la vista atrás podemos comprobar que, en relación con la PCSD, como dice la alta representante, durante el último año se ha avanzado más que en varias décadas precedentes. La cumbre de Bratislava, celebrada en septiembre de 2016, puede considerarse el punto de inflexión de este proceso. Por entonces, los líderes políticos de la UE acordaron darle un nuevo impulso a esta política, tradicionalmente contenida y en ocasiones residual, en la que siempre ha habido un cierto vértigo a progresar de manera decidida. Desde entonces se han puesto en marcha, entre otros proyectos, la implementación de la Estrategia Global y sus iniciativas derivadas: PESCO, CARD, MPCC y la revisión de las herramientas de Respuesta Rápida de la UE, en especial los EUBG, el Plan de Acción de la Comisión y el refuerzo de la cooperación entre la OTAN y la UE. Sin lugar a dudas, el camino recorrido en poco más de un año es extraordinario.

El escenario geopolítico actual presenta, sin embargo, una serie de desafíos de seguridad para los ciudadanos de la UE a los que habrá que dar respuesta más pronto que tarde. El aumento de la inestabilidad en el vecindario de la UE, la amenaza global del terrorismo, la actual crisis migratoria que ha dejado al descubierto las divergencias existentes entre los Estados miembros, así como las nuevas amenazas híbridas son los principales retos a los que nos enfrentaremos en los próximos años. La seguridad ha pasado a ser una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos de la UE. No obstante, conviene resaltar que, además de estos desafíos, surgirán nuevas oportuni-

dades para avanzar en este proyecto común y consolidar la cooperación en el ámbito de la defensa. Oportunidades, no solo para la Unión, sino también desde el punto de vista nacional.

Como ya se ha comentado, el factor del *brexit* es objetivamente una mala noticia, pero puede considerarse al mismo tiempo un verdadero catalizador en todo este proceso. El resto de los Estados miembros parece haber identificado la seguridad y defensa como una de las áreas a las que aferrarse para avanzar en el proyecto de construcción europea en un momento histórico especialmente delicado. Si bien el Reino Unido ha sido casi siempre el país que más se ha opuesto a avanzar en profundidad en este ámbito, pues ha priorizado el vínculo transatlántico a través de la OTAN en detrimento de la PCSD, ha manifestado recientemente su intención de seguir vinculado («dejamos la UE, no Europa») como socio preferente a la UE a partir del 29 de marzo de 2019, sin excluir la cooperación en el marco de la seguridad y la defensa[54]. El resultado final dependerá de las negociaciones que se están llevando a cabo a nivel político, que están siendo largas y complicadas, por lo que aún es pronto para saber cuál será su impacto real.

En cualquier caso, parece claro que nos dirigimos inexorablemente hacia una Europa de la defensa, una expresión que ha generado cierta polémica y que conviene explicar con detalle. En contra de lo que se ha manifestado en algunos foros, no significa la creación de unas Fuerzas Armadas Europeas, ni tampoco duplicar el papel que hasta la fecha ha venido desempeñando la OTAN. Por el contrario, y en línea con la Estrategia Global, lo que se pretende es reforzar la autonomía estratégica de la UE, entendida como la suma de las capacidades de defensa necesarias y de la voluntad política de emplearlas, llegado el caso. De este modo, mediante una Europa fuerte, pilar esencial de la Alianza, se conseguirá una OTAN más fuerte.

En la hoja de ruta hacia la Europa de la defensa intervienen diversos elementos, como los relativos a la financiación (Fondo Europeo de Defensa, CBSD, IcSP), a la Capacidad de Mando y Control (MPCC), a las fuerzas disponibles (incluidos los EUBG) y al desarrollo de capacidades (PESCO o CARD) que hemos tenido ocasión de comentar en este trabajo.

En todo este proceso es necesario, en primer lugar, coordinar los esfuerzos individuales, etapa en la que nos encontramos actualmente, para posteriormente realizar un proceso de integración. Para que ambos esfuerzos tengan éxito es preciso aunar una voluntad política de la que hasta ahora se había

[54] «The UK could offer assistance through a continued contribution to CSDP missions and operations, including UK personnel, expertise, assets, or use of established UK national command and control facilities. En "Foreign policy, defence and development. A future partnership paper**»**. UK Government, 12/09/17. Disponible en https://www.gov.uk/government/publications/foreign-policy-defence-and-development-a-future-partnership-paper [Fecha de consulta: 18/10/17].

carecido. La diferencia con el pasado es que actualmente la sociedad está reclamando soluciones a sus problemas, uno de los cuales es la inseguridad.

Desde el punto de vista nacional, España se ha manifestado en repetidas ocasiones a través de la ministra de Defensa en apoyo de estas iniciativas, que irán progresivamente tendiendo a una defensa común en varias etapas: un primer paso político y estratégico, el segundo será poner en común y compartir capacidades, y el tercero y último la consolidación industrial: «España quiere estar ahí, porque tenemos un compromiso ambicioso con la autonomía estratégica de Europa. Queremos dar un paso adelante y ser protagonistas activos en una dimensión europea de seguridad y defensa fortalecida»[55]. En todo este proceso, como anunció la ministra Cospedal en el Congreso de los Diputados en diciembre del 2016:

«Nuestras iniciativas, en concierto con los principales países de la Unión, singularmente Alemania, Francia e Italia, contribuyen a que la defensa vuelva a estar en la agenda europea al más alto nivel y con la mayor ambición por parte de los Consejos Europeos... Nuestro país está a la vanguardia de este proceso por un doble convencimiento. En primer lugar, por lo que supone de contribución y apoyo al proceso de construcción europeo y, en segundo lugar, porque una fuerte dimensión europea de la defensa va a contribuir a que España y el entorno euroatlántico sean más seguros y más prósperos»[56].

El futuro próximo (hasta la consolidación del *brexit*)

A modo de prospectiva, el futuro próximo se podría enmarcar en el período entre el momento actual y la consumación del *brexit*, prevista para el 29 de marzo de 2019, y se centrará con toda probabilidad en la consolidación de las iniciativas puestas en marcha durante los últimos meses.

En este plazo temporal, como hemos referido, la PESCO tendrá un desarrollo significativo como una de las áreas más importantes, no solo para la UE, sino también para España. Uno de los primeros desafíos será la puesta en marcha del grupo reducido de proyectos que podrán beneficiarse de fondos de la Unión Europea para su desarrollo. Sin embargo, si se tiene en cuenta que la PESCO se está desarrollando gracias al respaldo político de las ministras de Defensa de los países del QUAD, es evidente que la iniciativa va a tener un fuerte impulso para su consolidación. Como se apuntaba anteriormente, el éxito de la PESCO radicará en darle una dimensión operativa, además de la industrial y la referida al desarrollo de capacidades.

---

[55] Conferencia de la ministra de Defensa, María Dolores de Cospedal, en el Club Siglo xxi. Madrid, 09/03/17. Disponible en http://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/2017/170309-cospedal-conferencia-siglo-xxi.pdf [Fecha de consulta 14/12/17].

[56] *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Defensa, 20/12/16. Disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-82.PDF [Fecha de consulta 14/12/17].



Imagen 10: Operaciones marítimas de la PCSD. Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a las operaciones y misiones militares PCSD, no se esperan grandes cambios. A corto plazo seguirán presentes los problemas recurrentes de generación de fuerzas y de financiación, a los que sería deseable dar solución en el menor tiempo posible. Dar respuesta al problema de la financiación solventaría significativamente la falta de generación de fuerzas de las operaciones y misiones. Es posible que la clave pueda estar también en los compromisos que han adquirido los Estados miembros que se han adherido a la PESCO, compromisos que incluyen la «contribución sustancial a las operaciones y misiones de la PCSD».

En cuanto a las operaciones ejecutivas, quizá los aspectos más sensibles sean la futura decisión sobre la extensión del mandato de EUNAVFOR Atalanta, que a día de hoy se da por descontada, y el posible traslado de su OHQ desde Northwood hacia el territorio de otro Estado miembro. En este sentido, España está apostando fuerte como candidato para albergar el OHQ. Llegado el caso, a comienzos de 2019 habría por primera vez un comandante español al frente de una operación ejecutiva de la UE.

Respecto a EUNAVFOR MED Sophia, habrá que prestar atención a cómo evoluciona la situación política en Libia y al flujo migratorio no solo a través del Mediterráneo Central, sino al posible trasvase a la ruta occidental, lo que podría tener un impacto significativo a nivel nacional.

Con relación a Althea, se prevé que se prorrogue su carácter ejecutivo y podría abrirse el debate sobre la revisión de su cadena de mando y control como consecuencia del *brexit*, ya que el comandante de la operación, puesto desempeñado por DSACEUR en aplicación de los Acuerdos Berlín+ entre la OTAN y la UE, es británico.

Las misiones no ejecutivas (EUTM) han tenido hasta la fecha limitados resultados debido entre otros motivos a las restricciones que impone el TUE para financiar el equipamiento de las fuerzas armadas de los países anfitriones. Esta deficiencia, que ha llegado a poner en duda la propia eficacia de estas misiones, tiene ya una solución a corto plazo. En efecto, la iniciativa para modificar el IcSP de forma que permita financiar proyectos que tengan relación con el ámbito militar ha sido votada favorablemente por el Comité de Asuntos Exteriores y por el Pleno del Parlamento Europeo a finales de noviembre, y posteriormente por los Estados miembros en el Consejo. Está previsto dotar a esta iniciativa con cien millones de euros hasta 2020, y se podrá empezar a emplear estos fondos a partir de principios de 2018.

En cuanto a la naturaleza de las misiones, es posible que durante este período se lleve a cabo la regionalización de EUTM-Mali hacia una EUTM-Sahel, lo que extenderá su acción a Mauritania, Burkina Faso, Níger y Chad, así como la posible cooperación con otras iniciativas en la zona, como la G5 Sahel Joint Force.

Respecto a las estructuras y a la capacidad de mando y control, continuará el proceso de consolidación de la MPCC, cuya revisión conjunta con la propia estructura del EUMS se espera que resuelva los problemas de cobertura actuales. Por el momento, no se esperan avances significativos referidos a la asunción por parte de la MPCC del mando y control de las operaciones ejecutivas, si bien no se debe perder de vista este objetivo final.

La cooperación OTAN-UE seguirá reforzándose en cada una de las áreas establecidas en la Declaración Conjunta de Varsovia, en especial en lo relativo a la lucha contra las amenazas híbridas, la lucha contra el terrorismo, el intercambio de información e inteligencia en escenarios de interés común, la coordinación de la comunicación estratégica, la actuación conjunta en situaciones de emergencia, la intensificación de la cooperación entre las operaciones marítimas, la ciberseguridad, la movilidad geográfica de fuerzas militares, el desarrollo de capacidades y la realización de ejercicios.

Tampoco es previsible un cambio significativo en cuanto a las herramientas de Respuesta Rápida de la UE, en especial en lo relativo a los EUBG. No parece sencillo anticipar una solución a la falta de voluntad política para su empleo, ya que en todo caso dependería de las circunstancias concretas de la crisis a la que hubiera que hacer frente y al interés último de los países contribuyentes a los EUBG en alerta. En relación con el problema de la financiación, el resultado previsto de la revisión del mecanismo Athena es, por el momento, bastante limitado, ya que únicamente aspira a cubrir con financiación común los gastos asociados al despliegue de las fuerzas.

El futuro más lejano

Para realizar una prospectiva a más largo plazo nos basamos en los trabajos realizados por la Comisión Europea durante el primer trimestre de 2017. En este sentido, el *Documento de reflexión sobre el futuro de la defen-*

sa europea[57] se enmarca en el desarrollo del *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa*[58] presentado por la Comisión con el fin de fomentar el debate sobre el proceso en el que la Unión Europea de veintisiete Estados miembros (EU-27) deberá decidir sobre su futuro en cuestiones como la seguridad y defensa, la dimensión social de Europa, el encauzamiento de la globalización y la profundización de la unión económica y monetaria.

Este documento de reflexión perfila las principales tendencias que darán forma al futuro de nuestra seguridad y defensa y plantea tres escenarios sobre la defensa europea que se podrían alcanzar en 2025 dependiendo de la voluntad política de los Estados miembros: desde una simple cooperación en defensa hasta una *defensa compartida* o, en el caso más ambicioso, una *defensa integrada*.

Partiendo de la base de que una de las mayores fortalezas de la Unión, que además la hace única, es la miscelánea de herramientas *soft* y *hard* en lo que hemos denominado *enfoque integrado*, el documento identifica como una de sus grandes deficiencias la fragmentación y falta de interoperabilidad entre las capacidades de defensa de los Estados miembros, lo que produce un gasto de defensa ineficiente.

Así pues, el documento identifica los diferentes elementos —misiones, fuerzas, capacidades, tecnologías críticas e inteligencia— para cada uno de los tres escenarios: permanecer esencialmente en el continuismo; pasar por un nivel mayor de colaboración que persiga una mayor solidaridad y eficiencia del gasto en defensa y un aumento de la integración de las fuerzas nacionales de los Estados miembros; y, por último, alcanzar una auténtica seguridad y defensa comunes.

La posición nacional al respecto es de pleno compromiso y de liderazgo compartido con nuestros principales socios y aliados. España apoya decididamente el conjunto de medidas que están siendo puestas en marcha para:

«Impulsar la consolidación de una Europa de la defensa. Mediante el incentivo directo a la cooperación tecnológica e industrial en defensa a través del empleo de fondos UE, se abren posibilidades de futuro para la industria de defensa. Para una nación como España esto supone un desafío, especialmente en cuanto a priorización presupuestaria y, al mismo tiempo, una oportunidad irrenunciable»[59].

---

[57] *Reflection paper on the future of European Defence.* Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf [Fecha de consulta 15/12/17].

[58] *White paper on the future of Europe*. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf [Fecha de consulta 15/12/17].

[59] *Comunicado conjunto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, y de Defensa sobre el futuro de la defensa europea*. Gobierno de España, 08/06/17. Disponible en http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2017_COMUNICADOS/20170608_COMU142.aspx [Fecha de consulta: 18/10/17].

En relación con la implantación de la PESCO, a largo plazo se espera que sea una realidad consolidada y con unos parámetros claramente definidos que faciliten una mayor alineación con el proceso de planeamiento de capacidades de la OTAN (NDPP). No obstante, habrá que realizar un esfuerzo para tratar de explicar las diferentes velocidades de los Estados miembros en este campo, manteniéndose de manera permanente el debate sobre los límites al carácter inclusivo de la iniciativa.

En este horizonte temporal a medio y largo plazo, el foco principal de las operaciones y misiones de la UE seguirá estando en África, escenario preferente para la aplicación de las diferentes herramientas del enfoque integrado. Por otro lado, tampoco se descarta la exportación del modelo aplicado en Somalia a otros escenarios, como Libia o incluso el golfo de Guinea.

Una vez solventado el problema del equipamiento en las EUTM, el siguiente paso será previsiblemente ampliar el alcance de estas misiones, sin descartar su evolución hacia misiones de tipo ejecutivo que incluyan no solo el adiestramiento y asesoramiento, sino también el acompañamiento de las fuerzas de estos países en actividades operativas.

Las estructuras de mando y control para la gestión de crisis seguirán evolucionando. La MPCC asumirá definitivamente el mando y control de todas las operaciones y misiones de la UE y eventualmente se fundirá con la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción, consolidando en una única estructura el mando y control de todas las actividades civiles y militares de la acción exterior de la Unión Europea.

Somos conscientes de que el alcance de lo que presentamos podrá parecer excesivamente optimista, pero estamos convencidos de que, también en este caso, podemos aplicar aquello de «soñad y os quedaréis cortos».

Capítulo segundo

Oriente Medio después del califato

Pere Vilanova

Resumen

Actualmente, precisamente por su naturaleza fragmentada y sometida a tendencias centrífugas contradictorias, Oriente Medio puede ser considerado como una especie de paradigma concentrado del sistema internacional de los años noventa y dos mil. Desaparecido el sistema bipolar y la Guerra Fría o, para precisar más, desaparecida la claridad visual y estructural que ofrecía el bipolarismo, y a falta de la cristalización de un sistema internacional estructurado, el analista puede intentar analizar tendencias de cambio, tipologías de conflictos, ejes de intercambios económicos y sociales, pero siempre en el terreno de una dinámica mutacional, provisional. Para ello será de gran utilidad el concepto de *complejo regional conflictivo* elaborado por el *Journal of Peace Research*, del Peace Research Institute de Oslo.

A partir de este concepto de complejo regional de conflictos, un análisis en profundidad debería abordar los casos de Siria, Irak, el colapso del proyecto de califato de ISIS, el conflicto Israel-Palestina, la importancia estratégica global (no solo regional) del acceso a la explotación de recursos, la cuestión del agua (esta sí, regional), la presencia de potencias regionales en concurrencia (Turquía, Irán) con agendas diversificadas geográficamente y, por último, el peso de las agendas regionales (para esta región) de las potencias mundiales, como Estados Unidos, Rusia o la Unión Europea.

Palabras clave

Oriente Medio, conflicto regional, Daesh, Siria, Irak, Israel, Irán, Turquía, complejo regional de conflictos, terrorismo, migraciones.

Abstract

Precisely because of its fragmented nature and subjected as it is to contradictory centrifugal tendencies, the Middle East can be considered as a concentrated paradigm of the international system of the 90's and 2000's. The bipolar system and the cold war disappeared, or to clarify it further, the visual and structural clarity offered by bipolarism has disappeared, and in the absence of the crystallization of a structured international system, this analysis tries to explore trends of change, types of conflicts, lines of economic and social exchanges and tensions, but always in the field of a mutational, provisional dynamic. To reach this end, the concept of "regional conflicts complex" proposed by the Journal of Peace Research of the Peace Research Institute of Oslo will be very useful.

From this concept of Regional Conflict Complex, an in-depth analysis should address the cases of Syria, Irak, the collapse of the ISIS caliphate project, the Israel-Palestine conflict, the global (not only regional) strategic importance of access to exploitation of resources, the question of water, the presence of regional powers in concurrence (Turkey, Iran) with geographically diversified agendas, and finally, the weight of the regional agendas (for this region) of global powers, like the United States, Russia or the European Union.

Keywords

Middle East, regional conflict, ISIS, Syria, Irak, Israel, Iran, Turkey, regional complex of conflict, terrorism, migrations.

Del Mediterráneo al *MENA*

Este trabajo se propone reflexionar sobre aquello que se ha dado en llamar *geopolítica de Oriente Medio*, y para ello parece indispensable empezar con una mínima definición de los conceptos que ello implica, y el conjunto de factores que todo análisis de este tema con pretensiones de mayor profundidad deberá necesariamente tener en cuenta.

Dentro del instrumental que ofrece la disciplina de los estudios internacionales, muy variado atendiendo a la gran diversidad de contenidos que ofrece este campo académico, la geopolítica ha sido hasta ahora relativamente poco utilizada en nuestra comunidad investigadora. Por un lado, hay que buscar las razones de esta anomalía en la absurda fragmentación normativo-burocrática que se deriva de las divisiones artificiales entre disciplinas afines, con base en criterios tan extraños como el de desvincular las relaciones internacionales de la ciencia política, que se supone se ocupa solo de problemas *internos* de los ordenamientos jurídicos estatales. Lo absurdo de esta situación, que introduce en la academia una frontera férrea entre política *intraestatal* y las llamadas *relaciones internacionales*, no necesita mayor demostración que la de observar el desmentido rotundo del mundo real, donde los procesos políticos son cada vez más complejos y trascienden ampliamente tan absurda y burocrática separación.

No sería necesario continuar con esta línea argumental si no fuera porque ello ha retrasado en nuestro país no solo la presencia en nuestras universidades de los estudios basados en la *geopolítica*, sino también la de los *estudios regionales*. Es decir, los estudios que se basan en analizar *subsistemas parciales de tipo geográfico* en el seno del *sistema político internacional*. Ello pone aún más de relieve el mérito del presente *Panorama Estratégico* del IEEE.

Desde este punto de vista, Oriente Medio aparece visualmente como una región muy bien delimitada por sus peculiaridades geográficas, que han tenido históricamente una importancia capital a lo largo de la historia. Pero de ello no debemos necesariamente deducir que Oriente Medio constituye hoy un subsistema regional unificado y coherente dentro del sistema internacional. Al contrario, se trata de un espacio geopolítico de muy clara delimitación geográfica, pero de una extrema complejidad interna, tanto por los actores que intervienen como por la de los conflictos y los flujos de cooperación, intercambios económicos y otros factores sociológicos que allí confluyen.

Así, calificaremos de *aparente* la coherencia visual que ofrece este espacio y su contorno territorial. Este fenómeno se ha incrementado en los años noventa, desde la desaparición del sistema bipolar, porque este ofrecía una suerte de control parcial relativo sobre el comportamiento de los actores concernidos. Pero con todo era un control menos directo y absoluto de lo que pudiera parecer, dada la autonomía relativa de algunos de sus focos conflictivos.

Actualmente, precisamente por su naturaleza fragmentada y sometida a tendencias centrífugas contradictorias, Oriente Medio puede ser considerado además como una especie de paradigma concentrado del sistema internacional de los años noventa y dos mil. Desaparecido el sistema bipolar y la Guerra Fría o, para precisar más, desaparecida la *claridad visual y estructural* que ofrecía el bipolarismo, y a falta de la cristalización de un sistema internacional estructurado, el analista solo puede intentar analizar tendencias de cambio, tipologías de conflictos, ejes de intercambios económicos y sociales, pero siempre en el terreno de la dinámica mutacional, provisional. Para ello será de gran utilidad el concepto de *complejo regional conflictivo* elaborado por el *Journal of Peace Research*, del Peace Research Institute de Oslo[1].

En primer lugar, ante esta complejidad, es necesario precisar el criterio territorial o geográfico (precondición de eficacia si el criterio de aproximación es la geopolítica) del objeto de nuestra elección, pues estamos ante una temática de *geometría variable*. En este capítulo nos ceñiremos al concepto de *Oriente Medio* desde un punto de vista explícito, pero es preciso señalar aquí que en el campo académico y de investigación se ha ido extendiendo progresivamente el concepto de MENA (*Middle East and North Africa*)[2] para abordar desde una perspectiva común toda aproximación geopolítica a la mayoría de fenómenos que en dicha área se producen. Las llamadas Primaveras Árabes no lo crearon, pero consolidaron definitivamente dicha tendencia[3]. En este sentido, y con carácter general, Oriente medio como *complejo regional de conflictos* debe entenderse como la suma o superposición de procesos que se producen (o se han producido) en un ámbito regional que va desde Egipto y Sudán hasta Irán o Turquía, pasando por el mar Rojo y el golfo Pérsico. Ello incluye por supuesto el conflicto árabe-israelí en general, y el contencioso palestino-israelí en concreto, pero también el tema del petróleo, la cuestión del agua, las guerras y negociaciones entre Israel y los Estados árabes circundantes, las guerras Irán-Irak (1980 a 1989), la guerra del Golfo de 1991, la guerra de Irak de 2003, y por supuesto los casos de Siria e Irak en estos últimos seis o siete años, con además la experiencia de la territorialización (fallida) de ISIS y el colapso de su proyecto de *califato.*

Para avanzar, resulta útil aceptar el criterio de distinguir entre *Oriente Próximo* y *Oriente Medio*, siendo aquel el criterio basado únicamente en el núcleo de conflicto árabe-israelí y, dentro del mundo árabe, los países limítrofes con Israel (más Irak), y el segundo círculo, que incluye además países o regiones

[1] WALLENSTEEN, Peter; SOLLENBERG, Margareta. «Armed Conflict and Regional Conflict Complexes, 1989-1997». *Journal of Peace Research*, N.º 5, vol. 35, September 1998, pp. 621-634,.

[2] VVAA, «Mediterraneo allargato». *Focus* n.º 5. Osservatorio di Politica Internazionale, Instituto per gli studi di política internazionale, Roma, 2017.

[3] SZMOLKA, Inmaculada. «Analytical framework for a comparative study of change in political regimes». *VVAA, Political Change in the Middle East and North Africa.* Edinburgh University Press, Edinburg 2017.

no árabes (como Turquía o Irán). Esta precisión no es secundaria, para un estudio sistemático, porque las relaciones entre actores y sus interacciones son muy distintas en un caso o en otro, como el hecho de que Irán o Turquía sean potencias regionales no árabes, y cuya competición llega hacia Asia central.

A modo de síntesis, y desde una perspectiva geopolítica, podemos identificar varios núcleos de este concepto de *complejo regional de conflictos*. Ello incluye el tema de Israel y su contencioso con los países árabes, la importancia estratégica *global* (no solo regional) del acceso a la explotación de recursos energéticos, la cuestión del agua (esta sí, regional), la presencia de potencias regionales en concurrencia (Turquía, Irán) con agendas diversificadas geográficamente y, por último, el peso de las agendas regionales (para esta región) de las potencias mundiales, como Estados Unidos, Rusia o la Unión Europea. Pero si el conflicto palestino-israelí ha sido durante décadas el aparente núcleo duro de la inestabilidad regional, esto ha ido cambiando en los últimos diez años y ha sido desplazado por la centralidad creciente de los conflictos internos de Siria y de Irak, así como la derivada del ISIS y su intento de califato, del que nos ocupamos más adelante. Aquí entramos en el criterio *estatocéntrico* (que pone al actor Estado en el centro de su análisis) y ello nos invita a considerar las causas y las consecuencias de lo que sucede cuando se colapsan (o casi) Estados que, si bien autoritarios, aportaban a la región una alta dosis de estabilidad.

Otra precisión metodológica tiene que ver con el eje temporal, tan importante como la espacial/geográfica. Efectivamente, en el caso de Oriente Próximo, se puede adoptar como hilo conductor alguna de las variables disponibles. Por un lado, es bien cierto que el enfrentamiento entre grupos nacionales (pueblos) basado en criterios religioso-identitarios, o religioso-culturales para ser más precisos (puesto que el concepto de *etnia* resulta discutible), puede remontarse en el eje temporal literalmente hasta Abraham como referente originario. O bien, podemos centrarnos a un criterio más ortodoxamente geopolítico y tomar como punto de arranque el resultado de la I Guerra Mundial y sus consecuencias en esta región, con la Declaración Balfour[4] como uno de los referentes esenciales. O, finalmente, y tal sería nuestra opción en esta hipótesis, optar por el Plan de Partición de Naciones Unidas de noviembre de 1947, y su propuesta de creación de dos estados soberanos sobre la base de dividir el territorio siguiendo criterios (relativos) de homogeneidad poblacional. De ello se deriva la creación del Estado de Israel y la primera guerra árabe-israelí. Sea como fuere, resulta obvio que tratando de lograr una mayor coherencia en los resultados buscados, conviene establecer previamente la delimitación del eje temporal en que se mueve el observador en toda investigación.

[4] VILANOVA, Pere. «Balfour: una Declaración entre Lores». *El Periódico de Cataluña*, 2 de novembre de 2017, Barcelona.

Por ello conviene centrarse en el estudio de los actores, que son más de los que pudieran aparecer en primera instancia, que intervienen o pueden intervenir tanto en los casos de conflicto como en los de negociación, en los de intercambios culturales como en los de tipo sociológico (derivados, por ejemplo, de los movimientos de poblaciones). Someramente, conviene tener en cuenta los siguientes:

Ante todo, los sistemas políticos de tipo estatal (tradicionalmente: regímenes políticos). Una aproximación sistemática al caso nos permite de entrada descartar por insuficientes las tipologías convencionales de la ciencia política en esta materia: democracia o autoritarismo. Pero a partir de enero de 2011, el movimiento llamado de las *Primaveras Árabes* planteó varios retos, principalmente el de si estábamos a las puertas de un auténtico caso de *transición regional* de tanta importancia o más que las que hubo en su día en el sur de Europa o las del Cono Sur latinoamericano.

La diversidad de regímenes políticos árabes[5] (más allá del límite estricto del área de Oriente Medio) era considerable antes de 2010, más allá de su propia agrupación de dos subsistemas regionales, Magreb y Mashreck. Entre regímenes como Siria, Libia o Irak, asimilables a dictaduras militares o de partido único, y Marruecos, Líbano o Jordania, donde tanto el autoritarismo como el pluralismo político y social se miden en términos relativos pero significativos, había diferencias sustanciales[6].

Pero los acontecimientos que sacudieron desde principios de 2011 todo el mundo árabe (con muy pocas excepciones), que en origen fueron las denominadas Primaveras Árabes, plantearon una serie de debates y reflexiones que los especialistas, académicos y analistas no han podido eludir[7].

Ante todo, y por encima de cualquier otra consideración, la imprevisibilidad confirmada en el terreno de la política, que es una de sus características sustantivas, pero, sobre todo, de la política internacional, en el más amplio sentido del término. Las ciencias sociales, la teoría de las relaciones internacionales, la ciencia política o la economía tienen algunas debilidades metodológicas y analíticas, algunas de ellas son difíciles de corregir o modificar, pero al menos hemos de ser conscientes de ellas: lo que estalló en todo el mundo árabe en su día no lo había previsto nadie, ni dentro de los regímenes políticos afectados, ni en las sociedades civiles respectivas, ni en el mundo occidental, ni entre los académicos internacionales más reputados. De hecho, más allá de la importancia de la noticia de su muerte el 2 de mayo

5 HALLIDAY, Fred. *100 myths abut the Middle East*. Saqi: Londres 2005.

6 VVAA (Ed. Smolzka). «Political Change in the Middle East and North Africa». Edinburg: *Edinburgh University Press* 2017.

7 AAVV. «The new Era of the Arab World». *Anuario Iemed 2011*. Barcelona: Instituto Europeo del Mediterráneo 2011.

de 2011, las revueltas árabes cogieron totalmente desprevenido y fuera de juego a Bin Laden y lo que se viene denominando la *franquicia Al Qaeda* y su sucesor, ISIS.

Esta imprevisibilidad es perfectamente comparable —puesto el argumento en la perspectiva histórica adecuada y relativizando algunos de sus contenidos— con la caída del Muro de Berlín en 1989, o la simple posibilidad de que la Perestroika de Gorbachev en sus inicios acabaría no solo con el mundo bipolar y la Guerra Fría, sino con el propio régimen político soviético. Atención, la comparación es de valor relativo, y no la hacemos extensiva, por supuesto, a que las consecuencias hayan de ser las mismas a escala global, mundial. Pero sí que vale para reafirmar la imprevisibilidad de la política.

En segundo lugar, y ello tiene que ver con el punto anterior, estamos asistiendo también a una reafirmación del concepto de *autonomía de la política* o si se prefiere, de *lo político* (como concepto más amplio e inclusivo), entendida como validez de la voluntad subjetiva colectiva de una sociedad para tomar decisiones, desencadenar procesos, abrir nuevas vías o romper las dinámicas político-sociales tradicionales vigentes hasta el momento. Pero en el caso que nos ocupa, la reafirmación ha sido espectacular, pues ha estallado en el marco de regímenes políticos autoritarios o directamente dictatoriales, que en teoría dejan poco margen de acción a la autonomía de la sociedad civil.

En tercer lugar, en el impulso originario, llamó la atención la naturaleza secular, laica, de todos estos movimientos en su disparidad, con sus diversas expresiones. Es decir, de Túnez a Egipto se pedía libertad, amnistía, elecciones, separación de poderes, prensa libre, legalización de partidos, es decir, una *democracia representativa* como las de corte occidental. Hay que insistir en ello, los movimientos que se vieron de Argelia a Egipto, de Túnez a Yemen, eran sobre todo urbanos, lo cual indica que el *cleavage* (la línea de fractura, divisoria) entre medio urbano y medio rural, o los flujos de creciente urbanización de estos países, han resultado más importantes de lo que parecía inicialmente, o era estudiado solo como un fenómeno de movimientos sociológicos poblacionales. Esta secularización se vio reforzada claramente por la ausencia (o marginalidad) de un discurso religioso politizado, islamista (en sus diversas expresiones), excepto en Egipto, de modo que estos movimientos de revuelta intentaron cimentar su legitimidad interna e internacional a partir de ese lenguaje secular de la política laica antes mencionado: el equivalente de las reivindicaciones de las grandes revoluciones de matriz liberal europea de los últimos dos siglos y medio. En cuarto lugar, también llama poderosamente la atención que estos movimientos, inicialmente al menos, tenían una considerable simplicidad estructural y organizativa. En su inicio, fueron sociales, espontáneos, no estaban previamente organizados (clandestinamente, al tratarse de dictaduras el entorno en que se hubieran movido de haber existido). No estaban encuadrados, preparados, con programa, táctica y estrategia previas, y ninguna organización (islámica o laica)

podía pretender haberlos liderado y encuadrado. Si acaso, como ha sucedido en el caso de crisis de otros regímenes autoritarios, en otras transiciones, ha ido apareciendo un amplio abanico de nuevos partidos y liderazgos diversos, algunos de los cuales han tenido un papel importante (los Hermanos Musulmanes en Egipto y poco más). Naturalmente, no fue un problema menor que en fases más avanzadas de dichas transiciones casi todos los países afectados, menos Túnez, derivasen en escenarios muy diversos, y en general de derivación hacia el caos (Libia) o el retorno al régimen militar, como Egipto.

Pero por lo que se pudo identificar en la fase inicial de las revueltas, los movimientos tuvieron expresiones diversas, pero con un formato subyacente similar: el ya mencionado medio urbano (como marco de actuación), jóvenes, activismo femenino (doblemente significativo en la tradición social del mundo árabe), utilización exhaustiva de las famosas redes sociales y de internet en toda su potencialidad, etc.

Las derivadas son ahora ya conocidas. En algunos casos, el régimen recupera la iniciativa después de las primeras semanas (como Argelia); en otros, su caída es vertiginosa (como Túnez y Egipto); en otros hay un interminable acordeón, y el dictador se aferra al poder (como en Yemen hasta el desastre actual); y en otros, pasan de la dictadura al caos institucional, como en Libia. Además, en ciertos casos el régimen reconduce (al menos provisionalmente) su propia reforma, como en Marruecos y Jordania, donde parece jugar un papel esencial el hecho de que la monarquía está muy arraigada socialmente, tiene una alta dosis de legitimidad histórica, sus sociedades civiles son (relativa pero realmente) más autónomas, más *densas* en su expresión. Se identifica el ciudadano con estas formas de Estado y de Gobierno, bajo la forma monárquica, porque facilita sumar sus lealtades al *watan* (patria) y *dawlat* (Estado) de un modo bastante integrado, no incompatible con las exigidas reformas democráticas. Como veremos, en esta secuencia histórica de la involución de las Primaveras Árabes, los casos de Oriente Medio, dejando de lado el ya mencionado Egipto, han seguido sus propios escenarios. Líbano está navegando con cierta calma y autocontrol esta tempestad, preservando sus instituciones. Irak sigue su proyecto de reconstrucción y re-estabilización como régimen, con cierta tutela internacional (desde Estados Unidos a Irán), y Siria como caso extremo de guerra civil, conflicto a la vez *intraestatal* y *regional*, con la presencia de influencias *concéntricas*: Irán-Turquía; Estados Unidos (más aliados europeos)-Rusia.

Pero hay en este caso de Oriente Medio otra cuestión que no conocemos lo suficientemente bien. Es verdad que en la cultura política histórica de lo que denominamos *arabismo* o *arabidad*, la legitimidad superior de las lealtades varias del ciudadano residía, al menos según el *relato hegemónico*, en conceptos como la *umma al arabiya*, la *supranación árabe*, entendida como una reivindicación colectiva del mundo árabe en su conjunto como entidad superior al Estado. Debilitada pero no totalmente sustituida por la *islamidad*, es decir, la pertenencia al *dar al islam* (tierra del islam). Que, por cierto, no

han resistido ni una ni otra el paso del tiempo como patrones de unificación social, y no han podido recoger más que fracasos cuando se ha intentado enfrentar a los conceptos tradicionales de *patria* o *Estado* respectivamente, como lo demuestran las sucesivas tentativas fallidas de construir supraestados como la RAU (República Arabe Unida) en los años cincuenta. Paradójicamente, en cambio, estos inicios de siglo XXI muestran claramente que Oriente Medio es el terreno preferido de la confrontación (brutal) intercomunitaria, dentro del propio islam y en relación con cualquier otra de las comunidades religiosas en presencia, de los coptos a los yazidíes y muchas más.

Varios factores han expresado esta incapacidad histórica. Y en particular, el hecho de que la liberación de los actuales países árabes fue muy diversa, en el caso de los que están en África se liberaron del colonialismo clásico europeo (francés, británico, italiano, español), y en el de Oriente Próximo se liberaron del Imperio otomano (que los retuvo bajo control durante casi ¡cinco siglos!). Pero la serie dio pie a una gran variedad de regímenes políticos árabes mucho más *nacional-estatal patriotas* que *panarabistas*[8], con el problema añadido de las lealtades múltiples sociales o *intraestatales*[9]: clanes, tribus, minorías religiosas fragmentadas. Basta pedir su opinión a libaneses, sirios, Irakuíes, yemenitas para tener una vaga idea de la complejidad del problema. Ello ha debilitado relativamente al actor Estado, pero ha dejado en ridículo la supuesta hegemonía del *panarabismo* o la pertenencia a *dar el islam*.

A efectos del concepto de *transición regional*, las Primaveras Árabes no lo son, la experiencia ha mutado en tantas derivadas como países. Merece alguna atención el caso de Libia, pues estamos ante una suerte de excepción: la revuelta se convierte en guerra civil, con todas sus consecuencias, el enfrentamiento se estanca y la nueva variable es el uso de la fuerza militar internacional invocando la R2P: responsabilidad de proteger. La intervención ordenada por el Consejo de Seguridad (en adelante CS) en Libia ha suscitado un amplio debate. Por un lado, es uno de estos casos en los que amplios segmentos de la opinión pública tienen sensación de confusión. Es uno de los dilemas sobre el llamado *deber de intervención* (en los noventa) o *responsabilidad de proteger* (R2P: endosado por Naciones Unidas en 2005 y 2009). Sobre todo, comportan dilemas todos y cada uno de los casos en los que se han producido intervenciones internacionales bajo esta invocación en exactamente los últimos veinte años. El criterio de legalidad es formalmente inobjetable: la resolución 1973 del CS (de marzo de 2011) es explícita, es previa a la acción de fuerza, define claramente el mandato y además fija también los límites que el mandato no debe traspasar. En este caso, el criterio de legalidad viene reforzado por el criterio de legitimidad. Los casos en los que en el pasado no se intervino o se hizo tarde (como en la antigua

[8] VVAA. «Les Regimes Politiques arabes». *Presses Universitaires de France* 1990.

[9] LEWSI, Bernard. *Las identidades múltiples de Oriente Medio*. Madrid: Siglo XXI 2000.

Yugoslavia entre el 91 y el 95, bajo misión de Naciones Unidas, Unprofor) han pesado mucho en la decisión de los miembros del CS. Incluso los que tenían reservas —por motivos varios y que les corresponde a ellos explicar— se abstuvieron, no hubo votos en contra. La abstención de China y Rusia fue, pues, una no objeción, y sin embargo el veto estaba a su alcance.

Lo cual nos lleva al agravio comparativo, en particular en Yemen. La Liga Árabe y el CS deberían seguir con atención el caso. Esto también es un dilema: ¿dónde está el listón para el CS? ¿Yemen, Bahrein? Los agravios comparativos existen y son, por desgracia, muchos. Todos los dilemas se resumen en lo siguiente: ante esto, la comunidad internacional puede hacer dos cosas. No actuar en ningún sitio para evitar agravios comparativos, a la espera de actuar en todos a la vez y resolverlos positivamente; es un supuesto ideal pero impracticable. La otra opción es que el CS de la ONU decida cuándo y dónde se deba y se pueda actuar, con el mandato adecuado, los medios suficientes y una voluntad colectiva suficiente, con todos los dilemas a cuestas.

El caso de Libia, que no pertenece a Oriente Medio, viene aquí al caso por una razón paradójica. Este balance aquí esbozado del caso libio en su día facilitó que en la sede de Naciones Unidas el debate sobre la R2P y su hipotética aplicación en Siria se cerrase literalmente antes de empezar. China y sobre todo Rusia dejaron claro que el supuesto libio no se iba a repetir. Esta, y no otra, es la razón por la cual el régimen de Damasco supo en su día que su continuidad quedaba garantizada por Rusia y China. Y sobre el terreno, por el apoyo de Irán y del Hizbulá libanés. El caso sirio merece un análisis en profundidad.

Siria, un desastre regional

Finalmente, siete años después del comienzo de las revueltas populares contra el régimen dictatorial de Siria, la comunidad internacional (en su acepción más convencional) ha entendido que Asad no va a caer, e incluso —si ello se confirma— saldrá estratégicamente reforzado de esta dramática tragedia[10]. ¿Por qué? Porque si en estos años no ha sido derrotado militarmente por los rebeldes, ni políticamente por las diversas facciones de la oposición, ni por un golpe a cargo de una parte de su círculo más próximo, ni por una acción militar exterior (que ya no se producirá), no ha perdido, ha ganado.

¿Cómo se ha llegado a tal situación? Toda una lección práctica de política, de táctica y de estrategia, y la continuidad del régimen sirio no parece ser hoy en día la peor noticia ni para Israel, ni para EE. UU., ni para los Go-

[10] VILANOVA, Pere. «Siria, inventario de ignominias». Cidob. *Notas Internacionales de Investigación*, n.º 84, marzo de 2015, Barcelona.

biernos europeos, ni para casi nadie. Con más de 270 000 muertos y tres millones y medio de refugiados y desplazados después, se ha llegado a un punto muerto.

En cuanto a los rebeldes, la multiplicación de sus diversas facciones políticas, y, todavía más, la proliferación de sus varias y descontroladas partidas militares, como en estos años no han ganado, la conclusión es que, salvo imponderables de última hora, el tiempo trabaja en su contra y han perdido. Todos los expertos coinciden en que el ISIS (Emirato Islámico de Irak y Shams/Siria) y de modo más limitado Al Nusra consiguieron dominar amplios territorios, con métodos de gobernanza ante los que incluso el sucesor de Bin Laden, el Dr. Zawahiri, tomó sus distancias con ISIS. Pero el fracaso de la estrategia de territorialización del califato ha resultado ser su pérdida.

Por lo menos cinco factores explican este balance. Los dos primeros tienen como principales responsables a la propia oposición y sus fragmentadas variantes políticas y militares. Ante todo, en los tres o cuatro años iniciales del conflicto la oposición política fue incapaz de construir una estructura unitaria políticamente creíble, reconocida dentro y fuera del país, que pudiera recabar apoyos internacionales empezando por la propia Liga Árabe y las potencias occidentales de modo articulado y, sobre todo, que estuviera en condiciones de imponer su control y liderazgo político a la parte armada de la insurrección. De hecho, quedó tan desacreditada que ha perdido toda su influencia, aparte de la presencia simbólica que —por cortesía y por necesidad política— la comunidad internacional le otorga en experimentos tan absurdos como las Conferencias de Ginebra I y Ginebra II. En toda revolución, condición necesaria, aunque no suficiente para que los insurgentes tengan alguna posibilidad de éxito, es que la estructura política mande sobre el brazo militar; es un problema de fines y medios. Y en Siria no hubo dirección política de la oposición, alguna oficina en Ankara, en Catar y algún otro lugar, cada facción la suya, pero poco más.

Y aquí radica el tercer factor que ayudó objetivamente a Asad y garantiza la continuidad de su régimen. No es exclusivo de Siria: existe una percepción creciente de que la nueva modalidad de conflicto más extendida en Oriente Medio es la *guerra sectaria* o *intercomunitaria* entre sunníes y chiitas y otras minorías musulmanas. Desde el 2001 la estrategia de Al Qaeda incluye no solo la invocación a la lucha contra judíos y cristianos, sino cada vez más contra la totalidad de las comunidades no sunníes: chiitas, alauíes, kurdos... De ahí que, bajo el ISIS, los cristianos (árabes, por cierto) de todo Oriente Próximo dicen: «estábamos menos desprotegidos con Sadam Husein y con Asad, de modo que no nos hagan parte de sus operaciones de *import-export* de democracia llaves en mano». Esta percepción tiene ya un impacto regional y mundial, y Asad se ha dado cuenta. Y por ello, en un momento dado, las minorías no sunníes en Siria fueron volviendo al redil del paraguas de Asad. La única variable algo distinta es la de los kurdos sirios, que luchan

ahora por controlar su franja de territorio en Siria a la vez contra las tropas del régimen y contra lo que queda de milicias yihadistas.

El cuarto factor que juega a favor del régimen nos lleva a la política internacional. La imprudencia de Obama en su día al fijar la famosa *línea roja* de la intervención si se usaban armas químicas se volvió claramente en su contra y quedó expuesto ante la opinión pública norteamericana y mundial como un líder contradictorio y poco fiable. Y ello comportó ponerse en manos de Rusia y China, que en materia de intervenciones *humanitarias* tienen su propio libreto, aunque con matices entre uno y otro.

Aquí reside el quinto y último factor de la operación *Salvemos a Asad*: se llama Putin y su política exterior. Tanto en el G-20 u otros foros, como en Naciones Unidas, con relación a Siria y a otros problemas contemporáneos, se ha escenificado que es Putin quien lleva la batuta de un concierto cuyos límites ha manejado con habilidad. Vuelta a la ortodoxia de la Carta de Naciones Unidas (con el aplauso discreto pero sostenido de China), vuelta al Consejo de Seguridad, no injerencia en los asuntos internos de los estados, ninguna acción de fuerza sin su autorización expresa (lo de Libia no volverá a suceder en mucho tiempo) y a cambio Asad cedía sus armas químicas a la inspección (y supuesta retirada), sin prisa, bajo supervisión internacional, siguiendo los *consejos* de Moscú y bajo su protección. A cambio seguirá recibiendo mensualmente todo tipo de armas pesadas importadas legalmente desde Rusia para seguir con las masacres *convencionales*. Y a cambio, por cierto, Israel se queda discretamente más tranquilo, pues prefiere *malo conocido que bueno por conocer*, prefiere estabilidad a democratizaciones volátiles, y con Siria hay una forma de entendimiento interfronterizo, al menos desde octubre de 1973. De hecho, toda esta deriva publicitaria de ISIS, Al Nusra y otros le convenía perfectamente al Gobierno de Israel, pues se atrincheraba frente a la amenaza del terrorismo yihadista a sus puertas, mientras que la inestabilidad regional le permite mantener todo su discurso de *no bajar la guardia* frente a Irán, Hizbulá y lo que más convenga a su propia agenda.

Merece una mención este asunto de las armas químicas, porque en el mundo posbipolar este incidente marcará una época. Es bien sabido que el desvío de los focos de la atención mundial a los varios cientos de víctimas de armas químicas que hubo, paradójicamente, ha jugado a favor del régimen de Bashar el Asad, puesto que todo el *ballet* diplomático se centró desde entonces —bajo la batuta de la hábil diplomacia rusa— en este tema. No habrá intervención internacional, ni siquiera presiones adicionales sobre el régimen de Damasco. Y esos cientos de víctimas civiles, al final, han pesado mucho más que las demás numerosas víctimas de esta terrible guerra civil. Ya se dijo en su día: si eres sirio, si has de morir en esta guerra y quieres ser noticia, más vale que te mate el gas sarín que una bomba de fragmentación o un barril cargado de dinamita y lanzado desde helicópteros sobre barrios enteros llenos de civiles.

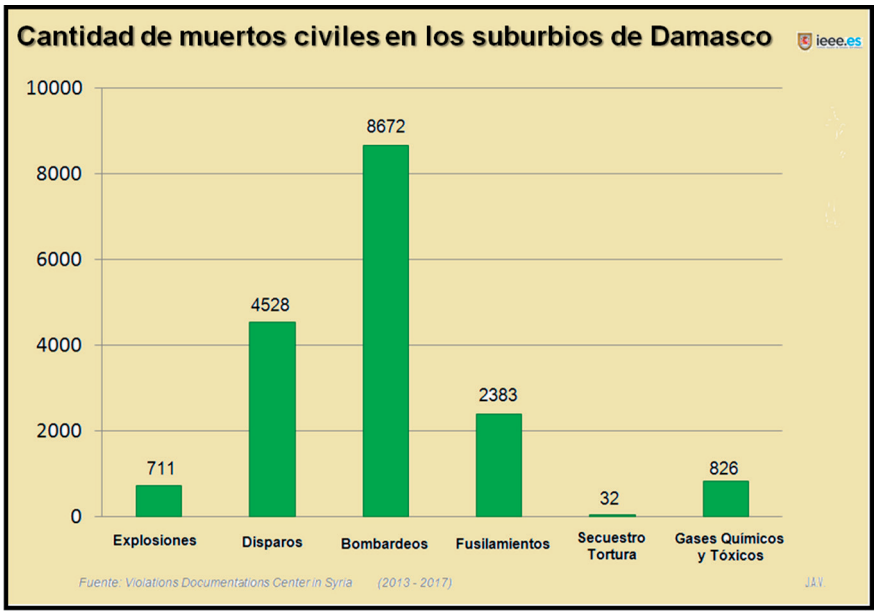


Imagen 1: Cantidad de muertos civiles en los suburbios de Damasco. Fuente: Elaboración propia.

El núcleo último del problema: Jerusalén[11]

Uno de las componentes del complejo regional de conflictos de Oriente Medio que conviene resituar es el contencioso bilateral palestino-israelí. Durante décadas era el núcleo central de toda aproximación a dicha región, tanto desde el punto de vista de los conflictos armados como de, al menos en teoría, la política colectiva de la Liga Árabe. Y esto ha cambiado radicalmente. No es que haya decaído en importancia, sino que Israel y sus aliados han conseguido consolidar ese rumbo al encapsulamiento del caso concreto, su marginalización planificada, su amortización diplomática y militar. La presidencia Trump solo será la culminación (en versión más o menos caricaturesca) de una deriva que empieza durante la segunda legislatura Bush, toda la presidencia Obama y hasta hoy. Ello pone de relieve el tema de la *autonomía funcional* de ese núcleo del conflicto, en el sentido de que sus raíces son muy anteriores al actual sistema internacional en mutación, tiene sus referencias en el resultado de la I Guerra Mundial, pero sobre todo, se adapta tanto al sistema bipolar como al proceso de transición global anterior. Como dinámica conflictiva, ha tenido una capacidad espectacular de adaptarse a momentos históricos tan diferentes como 1917, 1936, 1948, 1993 o 2006[12].

[11] Las cifras y datos relativos a esta parte pueden consultarse en: VILANOVA, Pere. *Jerusalén y el procesos de paz en Oriente Medio*. Barcelona: Icaria 1999.

[12] BREGMAN, Aharon; EL TAHRI, Jihan. *The Fifty years war, Israel and the Arabs*. Londres: Penguin Books 1998.

Desde esta perspectiva, y siguiendo la tipología que usa el *Journal of Peace Research*[13], en términos bilaterales palestino-israelíes no estamos ante un caso *inter-state conflict*, es decir, conflictos entre estados internacionalmente reconocidos y soberanos, porque la parte palestina es una entidad virtual, pero no tiene tal dimensión institucional y normativa. Pero tampoco es un *intra-state conflict*, es decir, un conflicto interno en un Estado soberano (el caso de Chechenia en relación con Rusia), porque, aunque Israel es la potencia ocupante, no exige formalmente desde el principio la *anexión* de toda Cisjordania, ni menos aún Gaza, no pretende (a diferencia de Marruecos con relación al Sahara) que el contencioso con los palestinos sea un asunto de orden público interior, pero sobre todo, Israel *no precisa nunca* cuáles son los límites exactos y últimos de su pretensión territorial ni en términos de dónde sitúa su frontera internacional oriental. Pero a la vez, y con un criterio más amplio, Israel ocupaba un lugar central en este complejo regional de conflictos, porque sus relaciones (conflictivas y, más tarde, de progresiva normalización) con varios de los Estados árabes, se sitúan claramente en la línea del análisis de conflictos entre estados (*inter-state conflicts)*: las guerras de 1948, 1956, 1967, 1973 y 1982 se ubican sin duda en esta categoría analítica.

También se nos aparece, sin duda ninguna, como un *conflicto intercomunitario*, es decir, un conflicto entre grupos humanos, judíos israelíes y árabes palestinos, aunque estas denominaciones no incluyen a *todos* los judíos en general, y por supuesto tampoco a todos los árabes de Oriente Medio. Estos grupos humanos, en análisis de conflictos, suelen ser descritos como *pueblos*, *nacionalidades* o *comunidades nacionales*, criterios que incluyen (pero son más amplios) el criterio de identificación religioso, religioso-cultural o lingüístico. Quizá lo más acertado sea definir la línea de fractura o de división (en inglés, en ciencias sociales, el término es *cleavage*) entre judíos y palestinos como una serie de criterios sociológico-políticos. Tiene poco o relativamente poco que ver con el criterio de observancia religiosa en sentido literal y mucho que ver con las percepciones simbólicas y emocionales *subjetivas* y *colectivas*, como cemento de cohesión interna de los grupos respectivos. Por tanto, no es, en el terreno de la confrontación entre grupos identitarios, o al menos no prioritariamente, un problema de islam contra judaísmo o entre estas dos creencias y el cristianismo (no perdamos de vista la relevancia de los grupos cristianos árabes en Oriente Medio y en Líbano y la Palestina histórica en concreto). Es un conflicto que se sitúa en términos de interpretación en un terreno laico, secular, expresamente político: lucha por el territorio, los recursos, la primacía de los propios símbolos (incluyendo los religiosos), la seguridad, las fronteras y su control. Y en última instancia, lucha entre dos *proyectos nacionales y estatales* poco compatibles en el sustrato geopolítico en que se mueven.

[13] WALLENSTEEN, Peter; SOLLENBERG, Margaret. «Armed Conflict, 1989-1999». Peace Research Institute of Oslo. *Journal of Peace Research*, n.º 5 (2000), vol. 37, pp. 635-649.

Se trata de un conflicto que, una vez determinado el núcleo duro último que lo sostiene (choque entre proyectos nacionales antagónicos), tiene dos dimensiones adicionales: la regional y la global. Todos los conflictos desde la I Guerra Mundial en esta área, aunque su núcleo duro sea muy local, han tenido una dimensión *expansiva* espectacular. Es decir, estamos ante un caso de conflicto local (o al menos muy localizado territorialmente) con una gran relevancia a nivel global y regional dentro del sistema internacional. Dicha dimensión global ha operado de modo distinto según los diversos momentos y estructuras que ha adoptado dicho sistema internacional. Por ejemplo, durante el período de entreguerras o durante la Guerra Fría, cuando la claridad expositiva del sistema y la proyección de la competición entre las dos superpotencias daba un gran protagonismo a esta región. Esta proyección se basaba tanto en el establecimiento de relaciones estrechas con los actores locales, Estados, Gobiernos, movimientos políticos (OLP), como en una intervención indirecta en las guerras en curso (muy claro en los casos de 1956, 1967 y 1973). La dimensión regional, por su parte, se deja sentir de lleno en la guerra de 1973, el choque petrolífero subsiguiente y las consecuencias concatenadas a nivel regional (todo Oriente Medio) y global (crisis de acceso a los recursos energéticos o primer choque petrolífero). Otra variante de esta ola sucesiva de impactos se constató con la guerra entre Irak e Irán de 1980 a 1989, con la que el conflicto entre judíos y palestinos no tenía ninguna relación.

De la exposición de esta serie de criterios surge en este caso una idea fuerte: la *asimetría* entre las partes en conflicto. Por supuesto, es propio de todo conflicto que no se dé una clara equivalencia entre las partes, y también lo es que la jerarquía de poder que se dé entre ellas no sea nunca estática, permanente, sino que vaya variando a lo largo del tiempo. Y por supuesto, la aparición de estas asimetrías es un indicador valioso para medir la evolución del conflicto y hacer prospectiva sobre su eventual resultado final. En este caso, la asimetría no se verifica solo en los terrenos económico, militar o de las alianzas internacionales[14]. Se trata de una asimetría estructural, general y en aumento. Si se compara la situación actual con la del momento del Plan de Partición (1947), entonces había como punto de partida una cierta *simetría a la baja*, esto es, ninguna de las partes tenía Estado, las dos lo querían, había un consenso amplio en Naciones Unidas (con el desacuerdo de los Estados Árabes, pero con el acuerdo conjunto y expreso de Estados Unidos, la URSS y sus aliados respectivos al Plan de Partición). A partir de este punto, las decisiones tomadas por las partes, y en el caso palestino por quien suplantó su decisión (los Gobiernos de los Estados árabes circundantes), explican la secuencia de hechos posteriores, y más de setenta años y

[14] En este sentido, la alianza entre Israel y Estados Unidos, en sí misma tradicional, ha cobrado una dimensión cualitativamente distinta con el fin de la Guerra Fría y el equilibrio bipolar, pues la extinción de la Urss deja a la otra parte muy desguarnecida.

varias guerras más tarde el conflicto sigue sin resolverse, pero en una situación mucho más *asimétrica*.

El tránsito de 2017 a 2018 ha vuelto a poner de golpe el contraste entre el nivel *micro* y el nivel *macro* de este conflicto, Jerusalén. Cuando D. Trump cierra el año declarando reconocer Jerusalén[15] como capital de Israel, se pone en marcha una curiosa secuencia. Por un lado, se rompe un tabú, la doctrina de Naciones Unidas sobre este tema de no reconocer dicha capitalidad desde el Plan de Partición de 1947, y por el otro se verifica que las reacciones incendiarias en todo el mundo musulmán han sido más que mitigadas, y sobre todo limitadas a grupos de jóvenes palestinos en Cisjordania y algo más en Gaza. Es decir, no hay una tercera intifada, la Liga Árabe (encabezada por Egipto y Arabia Saudí) expresa un cortés desacuerdo y todo parece indicar que la *asimetría de poder* en favor de la parte israelí está una vez más confirmada y garantizada. El conflicto ¿quedaría así no solo circunscrito, sino también amortizado? Normalmente, los expertos dirían que no, pero ahora ya no lo sabemos. Quizá estemos ante otra hipótesis, que es un cambio histórico y una nueva etapa del conflicto, en cuyo caso hay que volver a examinar el tema de Jerusalén. En cuanto al cambio de etapa, hay un amplio consenso en que: a) no existe ya ninguna negociación en curso, ni plan de paz creíble, excepto ritualmente en boca de algunos Gobiernos y organizaciones internacionales; b) por tanto, no hay ninguna opción basada en la *solución de dos Estados* que resulte verosímil; c) en la sociedad palestina —no oficialmente aún a nivel de la Autoridad Nacional palestina— y, cada vez más, entre expertos y analistas con autoridad, cobra credibilidad otra cosa, que es la renuncia a la cuestión b). Se puede formular así: ¿qué sucede si la parte palestina opta finalmente por la renuncia a un Estado propio? Aunque pueda parecer extraño ello preocupa muy seriamente a Israel, porque queda a su cargo un territorio (que va ocupando con cada vez más asentamientos) y una población de unos cuatro millones de habitantes que no desaparecerán, no se irán, y ahora no tienen derechos de ningún tipo. Este debate merece ser profundizado y va a serlo, es inevitable. Pero si volvemos de nuevo al caso de Jerusalén, y ponemos el *zoom*, podremos constatar fácilmente hasta qué punto es un crisol concentrado, una especie de *big bang* a escala muy localizada de todos los problemas a los que no estamos refiriendo[16]. Con una superficie de 126 km^2, y una población (en el año 2010) de 650.000 habitantes, de los cuales dos tercios son judíos y un tercio árabes (en cifras redondas), los palestinos se quejan de que Israel, consciente de que la ocupación inicial, la anexión posterior, la unificación y ampliación del término municipal a expensas sobre todo de la parte árabe, y sobre todo la proclamación unilateral de la ciudad como capital única e indivisible del Estado de Israel —que no han sido aceptadas por la comunidad internacional, no digamos ya por la propia población árabe de la ciudad—, ha estado sometiendo la ciudad a una estrategia muy

[15] VILANOVA, Pere. *Jerusalén y el proceso de paz en Oriente Medio*. Barcelona: Icaria 1999.
[16] KLEIN, Menachem. *Jerusalem, the contested city*. Londres: Hurst&Company 2001.

precisa, rampante y sostenida a lo largo de casi cuatro décadas. En síntesis, consistía en ir modificando la situación sobre el terreno poco a poco, pero de modo sostenido, para que las condiciones sociales y políticas de la población fueran a la larga muy distintas, exactamente cuando llegase el momento de una negociación real que obligase a concesiones mutuas. Las concesiones actuales, comparadas con la ciudad de hace veinte o treinta años, serían indefectiblemente más favorables a Israel, ya se trate de una devolución parcial o de un alivio en cuanto a las restricciones de acceso de los palestinos de los territorios a la ciudad que también reclaman como capital de su Estado.

Uno de los objetivos era, sobre los treinta primeros años de ocupación, cambiar la situación demográfica en el término municipal, pero lo cierto es que en la superficie antes mencionada de 126 km^2, en los treinta años que van de 1967 a 1997, y a pesar de que Israel favoreció con todos los medios a su alcance las políticas inmigratorias judías hacia la ciudad (además de restringir cuanto pudo la políticas restrictivas hacia los palestinos), la variación fue de menos del 3 % a favor de la población judía. De tal modo que, aunque Israel sigue siendo (en la perspectiva asimétrica antes aludida) la parte más fuerte, su estrategia de ir diluyendo la identidad palestina de la ciudad en una gran Jerusalén masivamente judía no se ha consolidado en las proporciones que se esperaba. Las razones son varias. Por una parte, los crecimientos demográficos distintos, y por otra, aunque parezca sorprendente, en la parte judía, sobre los años 1993-2000, la emigración fuera de la ciudad superaba la inmigración hacia ella. El mismo alcalde de Jerusalén de aquellos años, Ehud Olmert (en el 2005 viceprimer ministro del Gobierno Sharon), hizo en 1999 un llamado al Gobierno para favorecer el incremento de la población judía en la ciudad «a fin de preservar la identidad judía de Jerusalén, en peligro por las actuales tendencias demográficas».

Además, otras políticas han ido en el sentido de la misma estrategia, y han tenido a veces rasgos muy administrativos, muy jurídicos y basados en un lenguaje muy aparentemente neutral. Con relación al derecho de residencia, ya se ha mencionado que desde 1967, y a pesar de la situación de ocupación, los palestinos son considerados extranjeros con derecho de residencia permanente (basada en la Ley de Entrada en Israel de 1952, equivalente de nuestras leyes de extranjería, y los reglamentos de adaptación de dicha ley, de 1974). Pero en la práctica, las autoridades han aplicado siempre estas disposiciones de la manera más restrictiva posible hacia los palestinos, y de manera claramente discriminatoria cuando las cláusulas afectan a los ciudadanos sin mencionar su ciudadanía. Esto se nota por ejemplo en la aplicación de la disposición relativa a «todo residente en Jerusalén» (sin más precisiones), según la cual pierde su derecho de residencia en los casos en que viaje al extranjero. Si no es ciudadano de Israel, ha de pedir un visado de reentrada previamente a su salida, cuya concesión puede tardar meses, o no llegar nunca, con lo cual aquel que debe irse, por ejemplo, con una beca de estudios universitarios, o se va sin saber si podrá volver, o se queda y la

pierde. Más frecuentemente se usa otra cláusula: si ha vivido fuera del municipio durante más de siete años, pierde automáticamente su derecho de residencia, pero la disposición no se aplica nunca a un judío y siempre a un palestino. Mucho más dramático es el caso de matrimonio entre un residente y una no residente en la ciudad (o a la inversa), porque hay que pedir un visado interior de reunificación familiar, lo que estadísticamente se convierte en un problema vía denegación o, simplemente, por silencio administrativo (que aquí tiene valor *negativo*, no positivo). Los hijos de tales matrimonios no tienen automáticamente la condición de residentes, hay que solicitarla, y entre 1995 y 1999, de las 136 solicitudes de reunificación familiar palestinas, 109 fueron simplemente denegadas. A lo que cabría añadir las diversas variantes de *quiet deportation policy* (es decir, deportación silenciosa), que con base en diversos argumentos basados en infracciones administrativas concluyen con la confiscación de la tarjeta de identidad (*ID card* en inglés, que certifica el derecho de residencia).

Se podría mencionar igualmente la disparidad de políticas públicas urbanísticas, aparentemente neutras y basadas en el derecho administrativo de Gobierno local, pero que muestran cómo entre 1967 y 1997, solo un 12 % de los permisos de edificación concedidos lo fueron para palestinos, y la construcción ilegal concluye con la demolición de la casa, pero siempre con base en argumentos técnicos. En 33 años más de 2 000 viviendas palestinas han sido demolidas en el término municipal. Pero en el mismo plazo se han edificado en la parte anexionada de la ciudad al menos ocho grandes barrios judíos, que aumentaron la población judía de esta parte de la ciudad en cerca de doscientos mil habitantes. O bien, la parte judía tiene 680 km de vía pública y la parte árabe 87 km, 700 km de aceras en un lado por 73 en la otra, la proporción de canalización de aguas es también de diez a uno, y la densidad de población por edificación era en 1999 de una persona por habitación en el lado judío por dos y media en la parte palestina. Aunque, para concluir, la población palestina es una tercera parte del total del municipio (y paga sus impuestos municipales y de actividad económica como los judíos), pero recibe un diez por ciento de la inversión total en servicios municipales[17].

Como es fácil constatar, la confrontación intercomunitaria ha tomado diversas formas a lo largo del tiempo y sería un error centrar la atención solo en sus momentos más abiertamente violentos y espectaculares[18]. De los aspectos menos conocidos, excepto para algunos especialistas, esta variedad de situaciones que se han descrito tiene una importancia fundamental si se piensa en términos de estrategia sostenida en el tiempo. En última instancia todo parece indicar que las diferentes estrategias terri-

[17] MARGALIT, Meir. *Seizing control of space in East Jerusalem*. Tel Aviv: Sifrei AliatGad 2010.
[18] KLEIN, Menachem. *Lives in common àrabs and jews in Jerusalem, Jaffa and Hebron.* Londres: Hurst & Company 2014.

toriales que ha desarrollado Israel han tenido un éxito desigual (desde la perspectiva de sus intereses), pero representan una grave hipoteca para la parte palestina en una ciudad que, según puede constatar cualquier visitante imparcial, sigue estando partida en dos de un modo nítido y, a su vez, asimétrico. Pero ¿y si desaparece la opción de dos Estados, puede Israel afrontar como escenario intemporal la actual situación? El problema sociológico y urbano, además de en su dimensión humana, irá a más. La hipótesis de que un día habría dos Estados, y esa parte de la ciudad pasaría a ser un tema del Estado palestino, permitía mirar a otro lado. No hay una respuesta clara, pero es cierto que la renuncia al estado propio es también, sin duda, un gran problema para Israel, en Jerusalén y a escala de Israel. Con las cifras de población actuales, Israel pasaría de tener un 21 % de población árabe, a tener alrededor de un 50 % del total. Ello cuestiona, según investigadores críticos israelíes, el propio proyecto del Estado de Israel como Estado sionista[19] .

Escalada regional, riesgo global[20]

En este escenario regional, y a medida que la lucha contra el ISIS pasa militarmente a un segundo plano, se presenta una situación con una geometría un tanto complicada. En cuanto a confrontación directa entre Irán y Arabia Saudí[21], Yemen es un caso claro de conflicto o guerra civil en el que las facciones internas, yemeníes, son *proxies* de aquellas potencias regionales en competición, pero existe otro ángulo del problema, que es el Golfo y las complejas relaciones entre sus miembros, que el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) no consigue gestionar de modo controlado. Catar como electrón libre y la ofensiva en su contra orquestada por los saudíes es un claro ejemplo. Para ello, Arabia Saudí seguirá presentando a Irán como la principal amenaza contra la seguridad regional. Aunque solo sea por su posición geográfica y por el papel central que desempeñan en la producción y comercio de energía, cualquier escalada de tensión entre ambos países se convierte en factor disruptivo a escala global. Mohamed Bin Salman, el príncipe heredero de Arabia Saudí, continuará alterando los equilibrios dentro de su país, pero también en toda la región. Lo hemos visto con la guerra en Yemen, con el boicot contra Catar, con la llamada al orden a Hariri y con las purgas en la casa real.

---

19 SAND, Shlomo. *La invención de la tierra de Israel*. Madrid: Akal 2012.

20 SOLER, Eduard. «El Mundo en 2018: 10 temas que marcarán la agenda». Cidob. *Notas Internacionales de Investigación*, 2017. Disponible en https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_186/el_mundo_en_2018_diez_temas_que_marcaran_la_agenda_internacional [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2017].

21 RODRÍGUEZ, Cesáreo. «Iran ¿potencia regional?>>. ANUE (Asociación para las Naciones Unidas en España), mayo de 2017 [Fecha de consulta 15 de mayo de 2017]. Disponible en http://www.anue.org/es/content/ir%C3%A1n-%C2%BFpotencia-regional-0.

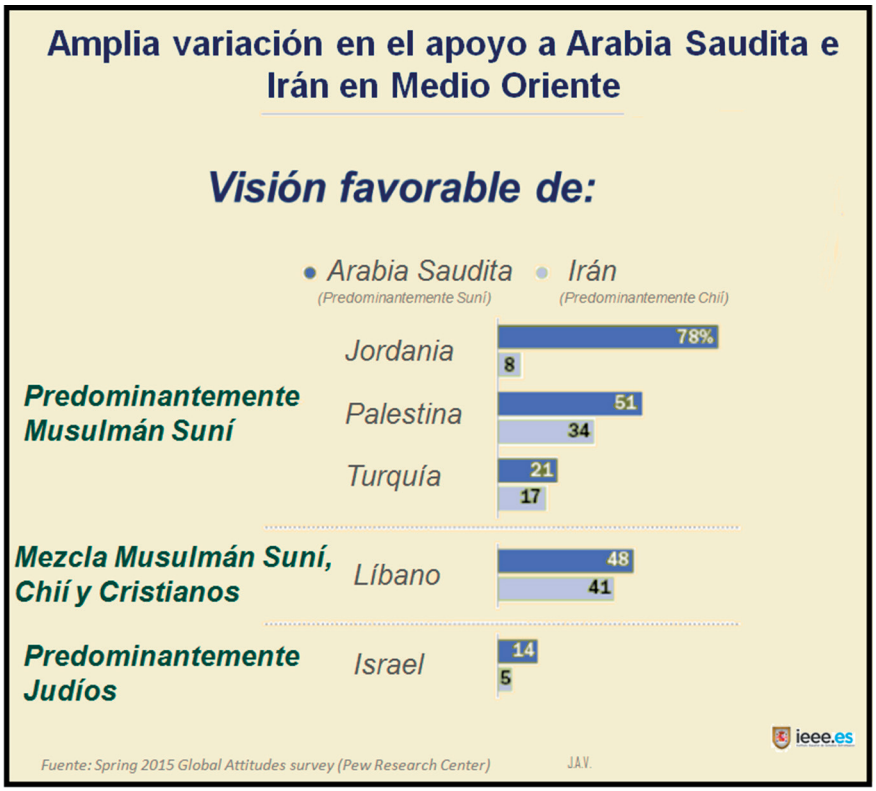


Imagen 2: Amplia variación en el apoyo a Arabia Saudita e Irán en Medio Oriente. Fuente: Elaboración propia.

Irán no tendrá incentivos para rebajar su perfil de potencia ascendente, y Arabia Saudí ni se resignará ni será reprendida por Estados Unidos con suficiente fuerza. Riad puede apuntar hacia Hizbulá, debilitado tras el esfuerzo de guerra en Siria. Para ello necesitará apoyo de Israel, lo cual requeriría un paso previo. Un acuerdo que se ha complicado dada la decisión del presidente Trump de reconocer a Jerusalén como capital de Israel, pero no tanto por una cuestión de fondo, sino más de maneras. Israel, Egipto y Arabia Saudí tienen actualmente lo que se llama *un régimen de relaciones*, que constituye una alianza de hecho en la que prima lo funcional sobre lo formal. Alternativamente pueden aumentar la apuesta en Yemen y, en su empeño, buscar la complicidad de Estados Unidos arguyendo que es la forma menos arriesgada de parar los pies a Irán. Queda otro frente, para el que los Emiratos (EAU) son una pieza esencial. Esta batalla no es militar y se libra en el Congreso de Estados Unidos. Se trataría de conseguir que Washington se retire del acuerdo nuclear con Irán y reimponga las sanciones. Esto situaría a las empresas de todo el mundo, y especialmente las financieras, en una situación delicada pues, en caso de seguir llevando a cabo operaciones con Irán, podrían afrontar sanciones o ver cómo se les cierra el mercado estadounidense. A prime-

ros de enero de 2018, la Unión Europea ha reafirmado la validez del acuerdo vigente con Irán.Principio del formulario

Final del formularioFinalmente, tanto Turquía como Irán, en modalidades distintas, han de adaptar su política exterior respectiva a situaciones de estabilidad interna complicadas[22]. Turquía, por ejemplo, ha tenido dos momentos de fuerte tensión: en 2013 las masivas movilizaciones en la plaza de Taksim y en 2016 la represión del extraño golpe de Estado del verano. En ambos casos, Erdogan ha retomado las riendas sin muchos problemas, pero la dimensión de la represión del último año y medio, con 170.000 funcionarios, militares, policías, jueces y docentes sancionados, y más de 50.000 procesados judicialmente, plantea cuestiones de fondo sobre la naturaleza del régimen turco. De todo ello, a estas alturas se pueden extraer algunas reflexiones, entre otras cosas porque ha desatado comparaciones con el estallido de *ira social* que ha tenido lugar en otros países. Por ejemplo, en Irán en los días finales de 2017 y primeros de 2018. Una primera cuestión tiene relación con la total imprevisibilidad del estallido social, la falta de encuadre (legal o clandestino) del movimiento por parte de cualquier partido político y el hecho de que los manifestantes, en el momento más culminante de la protesta, no piden un cambio de régimen, sino la retirada del plan inicial, el fin de la represión, la liberación de los detenidos y, finalmente, la dimisión del Gobierno con su primer ministro al frente. La imprevisibilidad sería relativa en este caso, algunos analistas turcos advertían estos tres últimos años de que había una tensión rampante, subyacente, no organizada políticamente, pero que iba acumulándose. Este malestar social turco, que no reclamaba una caída de régimen, aún menos un retorno a la dictadura militar (que tanto marcaron el país de 1960 a 1992), ¿qué quería exactamente?[23] Mantener un régimen democrático en lo institucional, de hecho, fortalecer la democracia política y social, pero sobre todo quería algo que desde Europa quizá había problemas para entender correctamente. Muchos ciudadanos turcos quieren marcar una línea roja a lo que llamaban la *ingeniería social rampante* de Erdogan, que quiere ir haciendo más y más densa una red de pautas y normas de comportamiento social cada vez más islamista (según su concepción del tema). Por ejemplo, en los vuelos internacionales de Turkish Airlines —una muy buena compañía— se sirve alcohol con las comidas de vuelos internacionales sin problema, pero en los vuelos nacionales ya no. Otro ejemplo, el partido del Gobierno no quería impulsar un cambio legal que acabe con la norma que prohíbe que las

[22] MOLTENI, Atilio. «La guerra vivil en Siria y el Programa Nuclear Iraní: dos cuestiones fundamentales en el Medio Oriente, en Araucaria». *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 15, n.º 30, segundo semestre de 2013, pp. 167–190, 2013. [Fecha de consulta 27 de diciembre de 2017]. Disponible en http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28228768008.

[23] SOLER, Eduard. «Cinco claves para analitzar las elecciones en Turquía». *Nota Internacional Cidob*, n.º 363, Barcelona, 2015.

mujeres lleven un pañuelo en la cabeza en la función pública, sino que quiere que cada una pueda decidir si lo lleva o no, en función de su libertad personal. Es una propuesta que pone en dificultades a cualquier europeo, porque apunta a la libertad individual, partiendo del hecho de que el velo integral en cualquiera de sus versiones estaba prohibido a todos los efectos en el servicio público.

Es interesante, y las paradojas continúan en otros terrenos. El kemalismo, aparte de su laicidad republicana como ideología, podría ser considerado también una tradición ligada a un fuerte militarismo y nacionalismo en el campo político, y ello es invocado por todos los bandos. En las manifestaciones progubernamentales hay no solo banderas turcas (no del islam), sino retratos de Kemal. Los fundamentos republicanos del régimen son de momento intocables, la laicidad formal del régimen no se puede cuestionar, de momento, y Erdogan, a pesar de sus sucesivas (y espectaculares) victorias electorales lo sabe perfectamente y avanza con prudencia. De aquí la depuración por miles de ciudadanos no afectos. Turquía es un caso claro de potencia regional, en la que hay una estrecha vinculación entre estabilidad interna y una ambiciosa política exterior, que bajo Erdogan ha combinado con habilidad un perfil nacionalista-kemalista y una proyección *neo-otomanista*. Las dos cosas le permiten jugar una partida a varias bandas: con la Unión Europea, con la Otan, con Estados Unidos, con Rusia, con Israel, que lo hacen actor indispensable en la lucha contra ISIS.

En el caso de Irán, estamos de nuevo ante una compleja relación entre su política exterior[24], de importancia creciente, su habilidad diplomática y a la vez varios problemas internos que la naturaleza teocrática y autoritaria del régimen gestiona con mano dura. Las movilizaciones sociales espontáneas por motivos económicos y sociales de finales de diciembre de 2017 fueron neutralizadas de modo contundente a partir de masivas manifestaciones favorables al régimen (no solo al Gobierno de Rohani) y en particular al líder supremo Alí Jamenei. ¿Qué sabemos de las causas estructurales de aquel estallido social? [25]. Es necesario analizarlo para entender que, en el caso de Irán, un fuerte perfil en política exterior, que se proyecta desde Líbano y Siria hasta Yemen, conlleva además un liderazgo y *derecho de tutela* iraní sobre todas las comunidades chiitas de Oriente Medio. Por su parte, las divisorias internas en política interior pueden ser más importantes de lo que pensamos para la estabilidad del régimen.

La naturaleza compleja del poder político en Irán se ha replicado en su estructura de poder económico. Parte de la estructura económica está bajo

[24] MOUSAVIAN, Sayed. «Who benefits more from a sabotaged Iran Nuclear Deal?». *The World Post*. Disponible en https://www.huffingtonpost.com/seyed-hossein-mousavian/sabotaged-iran-nuclear-deal_b_11897718.html [Fecha de consulta 18 de diciembre de 2017].

[25] MARTÍNEZ, Irene. «All that glitters is not gold: unveiling Iran's economic recovery». Cidob. *Notas Interacionales de Investigación,* n.º 182, Barcelona 2017.

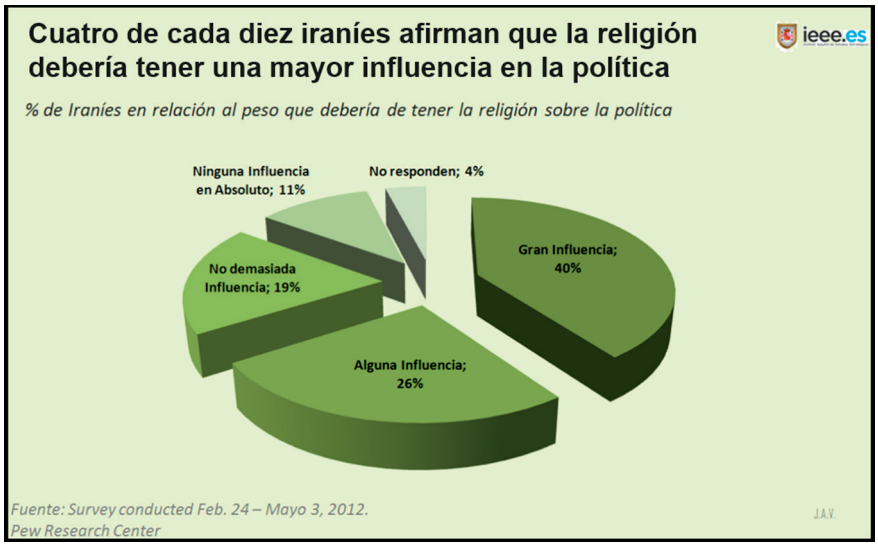


Imagen 3: Fuente: Elaboración propia.

control estatal y parte está fuera de ella. A pesar de que el Estado no lo supervisa, la parte que funciona fuera del control estatal lleva a cabo sus actividades estrechamente integradas en el sistema. Además, el Estado también ofrece incentivos que no se aplican al sector económico bajo control directamente estatal.

El sector privado de Irán juega un rol relativamente limitado, el sector público junto con los actores paraestatales son las principales fuentes de empleo y actividad económica en el país. Hay dos tipos de actores paraestatales en la economía iraní: las fundaciones o *bonyad*[26] y la organización Pasdaran, es decir, los guardianes de la revolución, columna vertebral del régimen.

Las *bonyad* se pueden dividir en dos grupos diferentes según el origen de sus ingresos. Por un lado, encontramos a las *bonyad* religiosas que obtienen sus ingresos de las donaciones de peregrinos a lugares religiosos en todo el país. Un ejemplo de ellos es Astan-e Qods. Esta organización actualmente emplea a 19000 personas y tiene un grupo diverso de firmas que van desde institutos de salud hasta institutos económicos y medios de comunicación. El jefe de la organización desde 2016 es Ebrahim Raisi, el candidato presidencial que compitió contra Rohani en las elecciones más recientes. Por otro lado, están las fundaciones revolucionarias, que fueron establecidas en 1979 por Ruhollah Khomeini para administrar las empresas confiscadas a personas consideradas demasiado cercanas al régimen anterior. Las *bonyad* son independientes de la Administración

[26] Ver una buena descripción de *bonyad* en Wikipedia (en inglés): https://en.wikipedia.org/wiki/Bonyad [Fecha de consulta 10 de enero de 2018].

del Estado y solo son responsables ante el líder supremo, Ali Khamenei, que es el jefe de Estado y la máxima autoridad política y religiosa del país. El Pasdaran comenzó su actividad económica en 1989 bajo la reconstrucción del país (*sazandegui*) después de la guerra con Irak. Irán tenía serias deficiencias de infraestructura, y el Pasdaran intervino con una empresa de construcción llamada Khatam al-Anbiya, que se beneficiaría de su influencia para obtener contratos con el Gobierno. Diferentes administraciones le han adjudicado contratos que van desde el sector del gas hasta el metro de Teherán. Se dice que tiene más de 135 000 empleados. Se siguió expandiendo a través de la creación de cooperativas que trabajan en otros sectores hasta el punto de estar presentes en las finanzas, las comunicaciones, la agricultura, la importación-exportación y la cultura. Durante el *programa de privatización* llevado a cabo por Ahmadinejad en su primer mandato, adquirieron acciones de control en muchos otros negocios relacionados con los sectores farmacéuticos, de telecomunicaciones y automóvil, entre otros.

Como dice la experta Irene Martínez (Cidob), estas organizaciones se están beneficiando de asignaciones presupuestarias, exenciones de impuestos y líneas de crédito de los bancos. Han promovido una relación sólida con los centros de poder del país a través de la colocación de figuras influyentes en posiciones políticas estratégicas. Esto no solo les permite obtener su agenda, sino que también ofrece información privilegiada del Gobierno: un estado dentro del Estado. Estos dos tipos de actores económicos surgieron de orígenes muy distintos con objetivos claramente divergentes. Irán debería tomar nota de las lecciones aprendidas de las corporaciones y grandes empresas que controlan sectores estratégicos de la economía y que operan fuera del estado en otros países.

Derivadas europeas 1: la cuestión de los refugiados, los Gobiernos europeos y la Unión Europea

Una de las derivadas que Oriente Medio ha enviado *fuera de zona* es obviamente el problema de los refugiados. Si en los últimos cinco meses de 2015 más de un millón y medio de refugiados llegaron a Europa, con su desigual reparto posterior, en la actualidad el flujo se ha reducido notablemente, aunque las rutas de viaje se han derivado de nuevo a puntos de salida del Magreb (Marruecos, Libia), por lo que algunos expertos afirman que el criticado acuerdo que en su día firmaron la Unión Europea y Turquía ha funcionado en términos cuantitativos.

Conviene ver cómo ha sido procesado el tema de los refugiados por la Unión Europea, con las dignas excepciones de Alemania e Italia, que han acogido un millón y más de trescientos mil refugiados respectivamente. La Unión Europea no parece saber si no ha entendido la cuestión de los refugiados o precisamente porque sus veintiocho miembros lo han entendido muy bien, el resultado es el repliegue de la gestión del problema al ámbito nacional-estatal (con el añadido del acuerdo UE-Turquía en la materia). Y por tanto, una

enésima versión de la impotencia de la UE en materia de control de fronteras. Quizá sea una cuestión de números, o de contexto internacional, pero el ambiente viene cargado. Desde 2016 se han ahogado más de cuatro mil personas en el Mediterráneo en poco más de un año, incluyendo niños que han protagonizado fotos dramáticas. Mientras, en 2017 en Grecia quedaban unas 10 500 personas, acorraladas, convencidas de que esto del exilio solo tiene marcha adelante; si te paras, vas hacia atrás o te caes.

Ahora parece no importar, pero durante la Guerra Fría llegaban pocos refugiados del bloque comunista, de uno en uno, o de dos en dos cada año, con las excepciones de los episodios de represión soviética en Hungría en 1956 y en Checoeslovaquia en 1968, los Gobiernos occidentales se los quitaban de las manos. La Guerra Fría simplificaba mucho la visualización del problema, el mundo se dividía en dos, en blanco y negro, pero, sobre todo, la frontera entre ambos bloques era estanca, hermética. Y la diferencia de normativa legal entre asilo político y migración forzada por motivos económicos y sociales estaba muy clara en nuestros ordenamientos.

Ahora ni el mundo es bipolar, ni la divisoria entre los bloques es estanca, ni sabemos cuántos bloques hay, ahora la conflictividad a escala mundial es como un caleidoscopio de violencia. Para empezar, hoy vienen los que huyen de todo tipo de situaciones que no aguantaríamos ni cinco minutos, por cientos de miles al año (literalmente), y van hacia donde saben que, por mucha crisis que haya, hay algo que las televisiones, los medios de comunicación y las redes les muestran a diario: se llama esperanza de sobrevivir. A la vez, la utilidad del arsenal de viejas normas legales para gestionar cosas como las diferencias entre el emigrante y el exiliado se ha esfumado. Llegan digamos que tres mil refugiados en unos días, que pueden ser de Siria, Irak o... ¡Turquía! Y, ¿cómo los catalogas? ¿Como emigrantes socioeconómicos? ¿Como refugiados políticos? ¿Los devuelves a Turquía? Las normas jurídicas con que afrontamos esta tragedia global, supranacional por definición, en primer lugar son *nacionales* (de Estado nación), y en segundo lugar son del siglo pasado. El desajuste entre derecho necesario y derecho posible, en el supuesto de que haya voluntad política colectiva para abordar el problema de modo humanitario, nunca ha sido tan grande. Pero las cifras son tozudas y para empezar a procesar administrativamente la bolsa de refugiados que llegó en 2016 y 2017, por ejemplo a Grecia, sin contar con lo que sigue llegando por todas las otras vías de entrada a Europa, haría falta reclutar unos cuatro o cinco mil especialistas de inmediato, organizar las infraestructuras necesarias, procesar datos, y tan audaz plan calcula que, en suelo griego, se tramitarán los casos de forma individual —legalmente se ha de hacer caso por caso— a razón de dos por minuto. Faltan los intérpretes, la verificación de que los pasaportes que presentan no son falsos y muchas cosas más. ¿Alguien puede decir en serio que los jefes de Estado y de Gobierno no sabían que las leyes internacionales prohíben las deportaciones masivas y sin control judicial? El desastre humanitario es de proporciones descomunales.

Derivadas europeas 2: la cuestión del terrorismo de matriz yihadista

Se ha producido, desde Oriente Medio, una segunda derivada *fuera de zona*, hacia Europa (y no solo), que es el terrorismo yihadista de última generación. Más de quince años después del 11S, el debate sobre el terrorismo sigue abierto, y no va a cerrarse fácilmente: sobre el terrorismo, su naturaleza, sus consecuencias, sus percepciones sociales y, en particular, sobre las políticas de respuesta que nos exige, y más en concreto, sobre *la relación entre fines y medios*.

A este respecto no se puede obviar el problema de la definición unívoca, explícita y, sobre todo, consistente a efectos jurídicos supranacionales del terrorismo. El término *terrorismo* sigue siendo polisémico, ideológico, sesgado y a veces genera más confusión que otra cosa. Algunos tienen tendencia a usar el concepto en términos de oportunidad política. Pero debe medirse en relación con su uso en un marco de Estado de derecho (internamente) y de respeto al derecho internacional (a nivel internacional). No cabe dejarse arrastrar a la lógica de la *eficaci*" como compensación de algunas rupturas del derecho: el balance histórico reciente, de la guerra de Argelia (la independencia de Francia, 1955-1962) hasta Guantánamo, pasando por los desaparecidos de Argentina y Chile, y toda la siniestra lista que este tema acarrea, no deja espacio a más discusión.

Naciones Unidas no ha conseguido nunca una definición clara del término, precisamente por las implicaciones políticas de sus posibles significados. Pero Naciones Unidas ha producido a la vez en las últimas décadas más de una docena de resoluciones (convenios, etc.) vinculantes sobre *acciones terroristas*, esto es, sobre *actos materialmente punibles* (secuestros de barcos, de aviones, ataques a sedes diplomáticas, delito financiero). Esta es la vía más eficaz, pues es paralela a la lógica del derecho penal en el Estado de derecho: no juzga intenciones, ideas, ideologías u horizontes programáticos, sino actos materialmente punibles. Y esta es la ambición: transnacionalizar la eficacia del derecho penal en su dimensión internacional, y las políticas antiterroristas serán una de sus claves de bóveda. En última instancia, no debemos pretender alcanzar la definición exacta y universalmente aceptada del término *terrorismo global*, aunque tenga un uso convencional generalizado en los medios, en la opinión y a escala global. Como tampoco debe entrarse demasiado en polemizar con las *autodefiniciones* que dan de sí mismos los grupos terroristas (luchadores por la libertad, resistentes, mártires, etc.): lo hacen siempre por criterios de oportunidad política, por cuanto han de buscar en un lenguaje *adecuado* el margen de legitimidad que saben que no tienen (o deberían saberlo).

Hay que ser prudentes con los intentos de establecer tablas de clasificación de grupos terroristas, pero a la vez es indispensable[27]. Es válida la identifi-

[27] Ver a este respecto los trabajos de Fernando Reinares, experto del Instituto Elcano en materia de terrorismo islamista. Disponible en www.rielcano.org [Fecha de consulta 4 de enero de 2018].

cación diferenciada entre los terrorismos de matriz *liberación nacional* (Ira, Eta), los de la de matriz *ideología revolucionaria* (Brigadas Rojas en Italia, Banda Baader Meinhof en Alemania), y los de la matriz yihadista. Pero es una diferencia obvia. Mucho más importante, al menos en el terreno de la inteligencia adecuada, es buscar la máxima información en la variedad y fragmentación de la *nebulosa Al Qaeda* frente a otras variantes de grupos armados como Hamas o Hizbulá (cuya calificación como *grupos terroristas* ha respondido muchas veces a criterios de oportunidad política coyuntural o directamente a las presiones de ciertos actores internacionales). El análisis debe ser político (es decir, establecer las relaciones adecuadas entre causas, efectos y consecuencias), y debe evitar que el supuesto análisis se vea sustituido por generalizaciones ideológicas, a menudo encubiertas de enérgicas proclamas morales. Una cosa es la inteligencia y otra es la propaganda. Lo primero ha de dar fundamento a políticas de respuesta adecuadas, lo segundo —o su variante, la *comunicación*— acaba siendo contraproducente.

Sigue siendo válido el siguiente argumento. En relación con el yihadismo conviene tener presente que nos afecta por tres tipos de actividades: su capacidad de reclutamiento (en países mayoritaria o totalmente musulmanes o con franjas de población socialmente musulmana de cierta dimensión); su actividad de *import-export* de militantes terroristas; y su *geografía de actos terroristas*[28] La primera cuestión, el reclutamiento, se ha ido desplazando hasta instalarse también en países no musulmanes (europeos básicamente), pero con importantes bolsas de población sociológicamente musulmana de origen. Aunque la cifra de reclutados sea numéricamente ínfima, es un elemento potencialmente muy peligroso. Por otra parte, la *geopolítica* de los actos terroristas a escala global muestra dos cosas: la primera es que se han cometido más actos terroristas en países musulmanes que en Europa o Estados Unidos (desde Mauritania hasta Filipinas, casi todos los países musulmanes han padecido el fenómeno), han muerto muchísimos musulmanes en actos yihadistas (en 2011, el 86 % del total de víctimas mortales a escala mundial son musulmanes), y ello debería ser incorporado a nuestro análisis político y de comunicación a la opinión pública. La segunda es que hay amplias franjas del planeta donde el fenómeno es inexistente o se reduce a casos muy específicos (amplias zonas de Eurasia y Asia Central, América Latina, África por debajo del Sahel, con las excepciones de Nigeria y Kenia). A este respecto, el terrorismo yihadista se ha fragmentado y se ha desplazado geopolíticamente a India y Pakistán, sobre todo. Pregunta: ¿Tenemos un *mapa* o estado de la cuestión actualizado de las fortalezas y debilidades actuales de ISIS?

Se confirman nuestras reservas sobre la evidencia del fracaso del llamado *programa finalista* del yihadismo: el emirato islámico mundial o universal y,

[28] VILANOVA, Pere. «Terrorism and risk society». Instituto Europeo del Mediterráneo. *Iemed Yearbook 2016*. Barcelona: Instituto Europeo del Mediterráneo 2016.

en concreto, en el caso del ISIS el califato en Siria e Irak. En efecto, desde el 11S, el hecho es que Al Qaeda *no* consiguió derribar ningún Gobierno en ningún país del mundo (árabe, musulmán u otro), no ha conquistado ningún Estado y no es seguro que ponerse en evidencia (como pasó en Afganistán con el régimen talibán) mediante la toma del poder en un régimen político de un país concreto sea la estrategia que buscan. Quien argumente el caso de Pakistán, debe recordar que las FATA (áreas tribales) del oeste *nunca* han estado bajo el control de *ningún Gobierno* de Pakistán, ni de los británicos antes, pero está limitada esta falta de control a dicha área y no cabe decir que Pakistán sea un *Estado fallido*. El caso de Mali deberá ser evaluado con detalle, pero la parte *liberada* por los tres grupos de Al Qaeda es un desierto. Tomar el poder en un Estado implica identificarse y significarse en una forma y una estructura de Gobierno que, justamente, es la relativamente fácil de perseguir y neutralizar por parte de la comunidad internacional. Nosotros pensamos en términos de que la máxima expresión de la victoria política es alcanzar el Gobierno de un Estado. Ellos no necesariamente o no han sabido hacerlo.

La estrategia de ISIS, la de sus máximos dirigentes, era *territorializarse*, construir un califato para instalarse en el tiempo como factor de inseguridad creciente y constante, para ir debilitando a los que define como *enemigos*. Y en años recientes, además de su debilitamiento, ha tendido a la fragmentación, y al formato *franquicia*, descentralizado, poco o mal coordinado, y cada vez más *localista* (ver Mali, Yemen, etc.), además de la estrategia de terror en suelo europeo (y ocasionalmente en Estados Unidos, Canadá y Australia).

Un factor adicional a tener en cuenta es el peligro potencial estratégico del aumento de capacidad tecnológica de estos grupos, y su interacción con otras formas de delincuencia global o transnacional (narcotráfico, cibercrimen, delito financiero) en torno a estas tecnologías más avanzadas. Aquí es donde la concertación entre Gobiernos, cuya capacidad tecnológica no es despreciable, es esencial.

Más de actualidad que nunca: no perder de vista, en esta estrategia basada en la adecuada relación entre fines y medios, el balance de las diferentes políticas de respuesta al terrorismo global. No se debe huir de este debate porque su balance será útil. Porque la opinión necesita estar informada de ello, a la hora de aceptar pagar los costes de afrontar una larga campaña de lucha contra el terrorismo. Y porque en ello radica precisamente nuestra fortaleza democrática como modelo político y social, y como forma de Gobierno para sociedades cada vez más heterogéneas y sujetas a factores transnacionales percibidos como altamente portadores de inseguridad (terrorismo, crisis financiera, cambio climático y otros).

En los últimos dos años se han producido graves atentados en grandes ciudades europeas, y se ha ido desarrollando un debate social de complejidad creciente que debería interesarnos porque nos concierne directamente a

todos. Esta complejidad, además, se ha multiplicado por su globalización vía redes y ello nos obliga a reflexionar sobre las respuestas a un reto tan grande. En otras palabras, debemos cuidarnos de aquellos que ante esto se desahogan con una solución que cabe en una sola frase. Y no solo si viene de un político de extrema derecha. Hay mucha gente de a pie que siente preocupación o miedo y quizá sin saberlo se apunta más a exorcismos que a argumentos.

Conviene centrarse primero en nuestra sociedad y en las de nuestro entorno institucional y político. Comparado con épocas anteriores, esta vez y a pesar de la diversidad de opiniones, parece haber un consenso sobre la necesidad de políticas de seguridad, policiales y judiciales más eficaces, que mejoren la anticipación, la prevención, pero también la reacción posterior al crimen. Es decir, la persecución y castigo de los culpables, dentro del marco del Estado de derecho. Hemos visto en Francia muchas voces previniendo contra la tentación *americana*, la de las inaceptables *Patriot Act* (Ley Patriótica) y Guantánamo, de modo que esa tentación parece de momento sujeta a una fuerte reserva social y política muy mayoritaria. Pero ha crecido otro debate, estrictamente social, de opinión, y en Francia está afectando a su población sociológicamente musulmana. Digo bien *sociológicamente* para alejarnos de la ecuación cinco millones y medio de musulmanes en Francia = *la* comunidad musulmana. Olivier Roy lo ha explicado de modo claro[29]: en Francia hay una población musulmana (el 8 % del total), pero no hay una *comunidad musulmana*. Su grado de práctica religiosa varía espectacularmente, su filiación política es tan amplia como el sistema de partidos del país (excepto el FN), no hay un partido de perfil *confesional*, sus preferencias culturales son múltiples y, sobre todo, no siguen un patrón de comportamiento cívico homogéneo.

Lo que sucede a continuación es un choque de simplificaciones, que no de civilizaciones, o mejor dicho, un choque de *percepciones simplistas*. Cuando algunos medios y comentaristas, pero sobre todo una legión de internautas impresentables, abocan su islamofobia a las redes, crean opinión y muchísimos musulmanes que ni de lejos aprueban los crímenes del otro día, y que además consideran este yihadismo un auténtico crimen sin paliativos, se sienten señalados con el dedo. De un modo a veces difuso, a veces más crudamente. Con lo que llegamos a dos cuestiones de difícil encaje, al menos en las sociedades democráticas. Por un lado, el criterio de oportunidad, de sensibilidad social, de respeto *por el otro*, que se resume así: a pesar de la invocación a la libertad de expresión, qué necesidad hay de faltar al respeto a mucha gente que, sin ser incluso creyente, se siente ofendida por las caricaturas del profeta. Por el otro, el principio de legalidad que tiene que hilar muy fino, pues ha de ser capaz a la vez de defender los derechos fundamentales y entre ellos la libertad de expresión, incluyendo sus limitaciones por ley, solo

[29] ROY, Olivier. *Le Djihad et la mort*. París : Ed. du Seuil 2016.

aceptables por cuestiones estrictamente vinculadas al núcleo innegociable del Estado de derecho. Emitir opiniones, por polémicas que sean, es un tema de sensibilidad cívica individual y colectiva. Si hay ofensa, solo los tribunales lo han de resolver.

A partir de aquí, se puede matizar. Los conceptos de *ofensa*, *injuria* o *difamación* han de poder ser invocados solo en los casos previstos por ley ante los tribunales, pero las religiones —cada una tiene sus iconos, sus dogmas y sus líneas rojas— son opinables, como cualquier cuerpo de ideas y convicciones colectivas. Y por tanto, eventualmente objeto de crítica y en su caso de broma. Con ironía o de pésimo gusto, esto es una cuestión de autorregulación social. ¿Difícil de explicar socialmente? Seguro y, sobre todo, intentar argumentarlo en el famoso Twitter: 140 caracteres, ahora 280.

Para empezar, desde un punto de vista sociológico cuentan las percepciones y las estadísticas. Francia, por ejemplo, ha conocido en los últimos cincuenta años muchos actos terroristas, con muchos muertos, a cargo de la extrema derecha de la OAS (franceses contrarios a la independencia de Argelia), del grupúsculo izquierdista Acción Directa, de varios grupos que se reivindicaban de la causa palestina, como los de los años ochenta, por no mencionar los dos atentados seguidos en la concurrida estación de metro de Saint Michel. Incluso un ataque a las líneas aéreas turcas, en julio de 1983, en Orly Sud (París), con ocho muertos y cincuenta heridos a cargo de una organización armenia que protestaba por el genocidio... ¡de 1915!

Otra cuestión compleja es el de la relación causa-efecto, que se basa en razones sólidas, pero tiene sus contradicciones. Así, como actos terroristas de este tipo necesariamente han de tener causas (la relación causal es un tema ineludible), resultaría que nuestras políticas de integración social o cívica han fracasado. Quizá, pero el punto débil aquí es que se adjudica por defecto al terrorista una acción reactiva (es decir, de reacción a una causa inicial), y nuestras políticas serían proactivas (es decir, la *causa causante*). La verdad es que en Francia hay más de cinco millones de ciudadanos sociológicamente musulmanes. Los individuos radicalizados son algo más de mil que han ido a Siria e Irak, y se calcula que hay varios cientos más en Francia. Sobre cinco millones, tres mil personas, ¿son muchas?, ¿son pocas?, ¿indican el fracaso de nuestras políticas de integración? ¿Seguro que la secuencia causa-efecto es unidireccional?

Si esperamos dar con políticas públicas que eviten al cien por cien derivas individuales radicalizadas, estamos muy equivocados, es algo que no existe. Además, esta óptica deja de lado otra cuestión no menor, pero totalmente ausente del debate. En toda sociedad hay un porcentaje de individuos que, por su propia manera de ser, son más vulnerables a reclutamientos más o menos erráticos, y en todo caso sociopáticos: desde las sectas a la drogadicción, y desde fundamentalismos religiosos a la violencia política indiscriminada. Esto no dice lo que no dice: no atenúa ni excusa nada, pero

la cuestión del perfil mental de los criminales tiene que ser integrada en el análisis.

Y esto nos lleva a una tercera cuestión: no existen sociedades de riesgo cero. Las instituciones públicas, los Gobiernos, los medios, quienes crean opinión, han de explicarlo del derecho y del revés. En su día, el 11S del 2001, se pudo escuchar el siguiente argumento de boca de una persona de opinión muy influyente: «Yo pago mis impuestos, el Estado tiene la obligación de protegerme y que estas cosas no sucedan». Por tanto, digan lo que digan las estadísticas, lo que acaba pesando más en la opinión son las percepciones sociales individuales y colectivas.

Temas recurrentes en estos tiempos hay varios. Por ejemplo, la lucha antiterrorista no debería ser solo cosa de los Gobiernos; el contrato social nos obliga a aportar nuestro apoyo, que ni debe ni tiene por qué ser incondicional, pero es cosa de unos y de otros. Sobre todo, no debería ser tema de confrontación electoral o electoralista, llámenlo como quieran, pero veremos lo que dura el consenso. Las políticas públicas de respuesta a todo esto deberían ser ocasión para que la clase política mostrase un esfuerzo unitario a fin de sacar lo mejor de sí misma y, la verdad, el empeño es desigual.

Conocemos cada vez más el perfil de los reclutados para el suicidio terrorista y sabemos que las fuerzas de seguridad hacen un trabajo monumental, pero han de sentirse más apoyadas socialmente. Hay muchos remilgos de algunas gentes ante los uniformados, policías y militares, a los que algún edil no quiere en salones de la enseñanza, pero los belgas y los franceses los quieren en sus calles, más que nunca. Las víctimas del terrorismo no son de nadie, excepto de sus familiares y amigos, pero también son de todos nosotros.

Conclusiones

Son muchas las conclusiones a extraer del análisis de *Oriente Medio después del Califato*, y de entre las más importantes podemos subrayar las siguientes:

Estamos ante un *complejo regional de conflictos*, en el que la clave para entenderlo reside en los términos de fragmentación e interdependencia, lo cual pone a los diversos actores ante un cierto margen para la autonomía de sus estrategias, pero con unos límites en la definición de dicho margen.

Se proyecta en un área geopolítica que conviene delimitar, como marco para el análisis, y poder así determinar los niveles de interacción entre los actores implicados, que no son solo los Estados. Los niveles de impacto de lo que allí sucede, en su proyección *regional y global*, son cruciales.

Es un área de crisis que proyecta con frecuencia derivadas específicas *fuera de área*, entre las que hemos analizado someramente los refugiados, las acciones de grupos terroristas y las tensiones sobre las políticas exteriores

de potencias y estados *fuera de área* que tratan de adaptarse a la situación. En este sentido, Putin ha sabido maniobrar con una clara estrategia a su servicio como potencia, Estados Unidos en esta etapa (primer mandato Trump) parece en enero de 2018 estar buscando a tientas una línea de acción que tenga sentido, pero la imagen que proyecta al mundo es de total *desorientación estratégica*.

Capítulo tercero

América Latina ante una coyuntura crítica

Carlos Malamud

Resumen

A lo largo de 2017 y en los próximos dos años, América Latina atravesará una coyuntura crítica, tanto desde una perspectiva política como social, económica e internacional. Entre 2017 y 2019 y como consecuencia de un intenso ciclo electoral se votará en catorce países. Los resultados de estas elecciones determinarán la identidad de los próximos gobernantes, fundamental para saber no solo si estamos frente a un nuevo ciclo político, sino también para estimar la viabilidad de muchas de las reformas necesarias para insertar definitivamente a la región en el mundo globalizado. Este trabajo pretende dar cuenta de la situación actual, desde una múltiple perspectiva, atendiendo a algunos de los cambios que puedan producirse en el futuro inmediato. Se constata que, a diferencia de los años anteriores, la región es mucho más compleja, más diversa y está más alejada de los hegemonismos y las unanimidades del pasado.

Palabras clave

Elecciones, cambios, populismo, violencia, gobernabilidad, presencia, integración, bloques.

Abstract

Throughout 2017 and in the next two years, Latin America will go through a critical juncture, from a political, social, economic and even international perspective. Between 2017 and 2019 and as a consequence of an intense electoral cycle, there will be elections in fourteen countries. The results of these elections will determine the identity of the next governors, essential to know not only if we are facing a new political cycle, but also to estimate the viability of many of the reforms necessary to definitively insert the region into the globalized world. This work aims to account for the current situation, from a multiple perspective, taking into account any changes that may occur in the immediate future. It is noted that unlike in previous years the region is much more complex, more diverse and is further away from the hegemonisms and unanimities of the past.

Keywords

Elections, changes, populism, violence, governability, presence, integration, blocks.

Introducción

En 2018 América Latina enfrentará un momento decisivo en su historia reciente, tanto desde una perspectiva política y económica como social e internacional. Políticamente, un elevado número de países entre fines de 2017 y 2019 deberá elegir a sus máximas autoridades. Entre ellos, algunos destacados como Brasil, México, Argentina, Colombia y Chile. En todos estos casos hay una peculiaridad importante en la política regional de las últimas décadas: solo en Argentina el presidente en ejercicio podrá ser reelegido. Los resultados permitirán valorar cuán lejos han ido los países latinoamericanos en su renovación política y si el retroceso del populismo bolivariano se consuma o no.

Desde una perspectiva económica los desafíos también son considerables. El superciclo de las materias primas, cuyos elevados precios de las exportaciones permitieron a buena parte de la región (especialmente a América del Sur) crecer a tasas excepcionalmente altas durante un período prolongado, ya ha concluido y no retornará. Una de las principales consecuencias sociales de esos años dorados fue la emergencia de nutridos contingentes de población que engrosaron las clases medias nacionales. El reto al que se enfrentan muchos Gobiernos es mantener a toda esa gente en las posiciones adquiridas, seguir reduciendo la brecha de la pobreza y de la extrema pobreza y combatiendo la desigualdad y, más importante aún, evitar defraudar las grandes expectativas generadas en todos estos grupos, ávidos de mayor participación política, de proseguir su ascenso social y acceder plenamente a derechos básicos como educación, sanidad y transportes.

El ritmo actual del crecimiento económico es insuficiente, y revertir esta tendencia implicará afrontar importantes reformas que permitan mejorar la productividad económica. Ello implica una inversión considerable en infraestructuras, una apuesta firme por la digitalización y por intensificar los vínculos con la revolución tecnológica, por una mejora inequívoca de la educación que permita una constante adecuación del capital humano a los desafíos del momento y por la renovación del mundo laboral. Sin estas reformas el riesgo de América Latina es quedarse desfasada de las grandes transformaciones en marcha.

Desde una perspectiva internacional los cambios políticos que tendrán lugar incidirán en la manera en que América Latina se vincule al mundo en las décadas venideras. El rechazo del populismo bolivariano al libre comercio y a la globalización condenó a los países de su órbita a un creciente aislacionismo, y repercutió negativamente en sus posibilidades de futuro pese al sostenido crecimiento económico de los últimos años. Sin duda, este podría haber sido mayor y más sostenido si las economías regionales hubieran estado más abiertas.

La identidad de los nuevos mandatarios será esencial para avanzar, o no, hacia una mayor vinculación al mundo globalizado, para mantener determinadas alianzas extrarregionales (la UE, Estados Unidos, China y Rusia, entre otros), pero también para plasmar bloques y complicidades en el interior de la región. De todos modos, está claro que los hegemonismos y las unanimidades del pasado ya no volverán. América Latina es hoy una realidad mucho más diversa y compleja que en los años de Hugo Chávez. En este momento está en juego el futuro de algunas instituciones regionales creadas en la última década, como la Unión de Naciones del Sur (Unasur), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o incluso la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Pero también otras más consolidadas (Mercosur) o más recientes (Alianza del Pacífico) pondrán en juego su porvenir en función de la identidad de los nuevos mandatarios.

Estas cuestiones se abordan en este trabajo, buscando determinar cómo los cambios políticos en ciernes afectarán a las diversas manifestaciones de la realidad latinoamericana. Una premisa de la que se parte es la imposibilidad, o la gran dificultad, de generalizar en torno a América Latina. No hay una América Latina, sino múltiples. Sin embargo, la noción regional sigue siendo válida, al reconocerse en ella la mayor parte de sus sociedades. Es cierto que algunos priman los criterios geográficos, mientras otros refuerzan la idea de América del Sur sobre América Latina. Pero incluso ellos terminan sucumbiendo ante una realidad regional que condiciona numerosas decisiones políticas. Esto ocurrió, por ejemplo, con la política cubana y centroamericana de Brasil durante las presidencias de Lula da Silva y Dilma Rousseff, muy influidas no solo por las líneas maestras de su política exterior, sino también por su proximidad a la Venezuela chavista.

El principal objetivo de este trabajo será poner en contexto (político, económico, social e internacional) los movimientos electorales de los próximos meses (especialmente entre 2018 y 2019) y determinar sus repercusiones regionales. También se prestará especial atención a la presencia y conductas de los más importantes actores extrarregionales, como EE. UU., China, la UE y Rusia, sin olvidar el papel que puede, y debe, jugar España en un continente al que lo unen profundos lazos de todo tipo.

Política y elecciones

El ciclo electoral 2017/2019

Entre finales de 2017 y 2019 habrá elecciones presidenciales en catorce países. Dos se celebraron en el último tramo de 2017: Chile y Honduras. Seis lo harán en 2018: Costa Rica, Paraguay, Colombia, México, Brasil y

Venezuela (aunque Nicolás Maduro puede adelantarlas, postergarlas o sencillamente no convocarlas), a lo que hay que añadir el relevo de Raúl Castro como presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros de Cuba en abril de 2018 (inicialmente iba a ser en febrero). En 2019 habrá seis elecciones más: El Salvador, Panamá, Guatemala, Argentina, Uruguay y Bolivia. Solo Ecuador, Haití, Nicaragua, Perú y República Dominicana estarán al margen de esta gran corriente electoral. Respecto a Venezuela, los acontecimientos de los últimos meses permiten pensar en la posibilidad de que las elecciones presidenciales se celebren en 2018, como estaba estipulado. Incluso no sería descartable que se adelantaran al primer trimestre del año, dada la pérdida de impulso de una oposición que vuelve a estar dividida y al carácter ventajista del Gobierno de Maduro, que intentará aprovechar la coyuntura.

Del resultado de todos estos comicios dependerá no solo el rumbo político de cada país implicado, sino también el del conjunto del continente, dada la densidad de los alineamientos que puedan formarse en una u otra dirección. Si en la primera década del siglo xxi el llamado *giro a la izquierda* allanó el despegue *bolivariano*, el triunfo de un número importante de opciones de centro o de centro derecha, especialmente en los países más relevantes, permitirá alcanzar nuevos consensos en política internacional, algunos decisivos a nivel regional.



Imagen 1: Listado de elecciones por orden cronológico. Fuente: Elaboración propia.

Los factores condicionantes

Numerosos factores, algunos de ellos de ámbito nacional, incidirán en los resultados electorales. También habrá otros elementos comunes a toda la región o a ciertos grupos de países. Un dato importante que cuestionará la continuidad de algunos *gobiernos largos* del pasado (bien personales o bien de partido) es el menor acceso a dinero fresco para financiar proyectos políticos. Otros temas, como muestra periódicamente el Latinobarómetro, son la preocupación constante de la ciudadanía latinoamericana por los problemas económicos: bajos salarios, desempleo y pobreza (23 %), la delincuencia (20 %), la economía (11 %) y la corrupción (10 %)[1]. A ello se agrega el desprestigio de muchas de las instituciones democráticas.

Sobre el desprestigio de las instituciones políticas, el Latinobarómetro 2017 muestra que son las Iglesias (o la Iglesia de cada creyente) las que tienen el mayor grado de confianza, un 65 % promedio para el conjunto de la región. Le siguen a cierta distancia las Fuerzas Armadas (46 %) y la Policía (35 %). Las instituciones políticas están peor valoradas y obtienen puntajes inferiores. La institución electoral un 29 %, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo un 25 %, el Parlamento un 22 % y, muy lejos, los partidos políticos un 15 %. La confianza en los partidos es de las más bajas de la serie. El mínimo de 11 % se alcanzó en 2003. Por el contrario, el máximo fue del 28 % en 1997. El país que más confía en los partidos es Uruguay (un 25 %) y el que menos, Brasil (7 %). La baja confianza coincide con la fragmentación de los sistemas partidarios, la crisis de representación y el desencanto con la política[2].

En lo que respecta a la corrupción los efectos de los sobornos a políticos por la brasileña Odebrecht han sido devastadores, afectando a los estratos más altos de varios sistemas políticos. En poco tiempo, de ser una cuestión irrelevante en numerosos países, la corrupción se convirtió en un problema regional. El hecho de que el máximo ejecutivo de la empresa, Marcelo Odebrecht, fuera paseado por el continente, e incluso más allá, de la mano del expresidente Lula agrava los efectos del escándalo. En Brasil, la corrupción de Petrobras se llama Lava Jato, nombre de la acción judicial anticorrupción.

Según el Latinobarómetro 2017, el 10 % de los latinoamericanos cree que la corrupción es un problema central. De hecho, es el cuarto problema regional más importante, aunque con importantes disparidades nacionales. Mientras en Brasil (31 %) y Colombia (20 %) es el problema más grave, en Perú es el segundo (19 %) y en México el tercero (13 %). Esta preocupación sobre la corrupción ha intensificado las demandas para combatirla de forma más sistemática. Desde esa perspectiva hay buenas noticias, ya que algo

[1] *Latinobarómetro 2017*, p. 59. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp.

[2] *Latinobarómetro 2017*, pp. 21/2.Disponible en: http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp.

más de un tercio de los encuestados cree que se está progresando en esta lucha. Si Ecuador es el país más optimista (un 55 % considera que se están haciendo bien las cosas), Venezuela es el más pesimista, solo un 22 % tiene esa posición.

Los seis países con mayor grado de corrupción percibida en América Latina son: Perú, Venezuela, Honduras, Guatemala, México y Colombia. Sin embargo, no es lo mismo la percepción sobre la corrupción que el lugar asignado entre los mayores problemas internos. En Guatemala la corrupción, con un 5 %, ocupa el quinto lugar, mientras en Chile, con un 12 %, es el segundo problema más importante del país, pese a que en Chile la corrupción es percibida entre las más bajas de América Latina.

Muchos países creen que el Gobierno no lo está haciendo bien en la lucha contra la corrupción. Destacan Brasil (80 %), Chile (69 %), Venezuela (68 %), Colombia (66 %) y Paraguay (64 %). Por el contrario, Nicaragua (28 %), Ecuador (32 %) y Honduras (33 %) piensan que la acción gubernamental no es tan mala. La forma de percibir la lucha contra la corrupción varia de un país a otro y depende de la propia percepción de la corrupción, y del rol que juegan otros actores, como en Brasil la justicia y el caso Lava Jato. Según la media regional, y en una escala de 1 a 10, donde 1 es *nada* y 10 es *mucha*, se atribuye a los Gobiernos un grado de corrupción del 7,5, al Parlamento, los ayuntamientos y la justicia 7,4 y a los sindicatos y las grandes empresas 7,1[3].

La violencia preocupa a todas las sociedades latinoamericanas. El Latinobarómetro distingue entre la violencia más dañina, la que los ciudadanos perciben como más perjudicial para su vida diaria y con efectos nocivos, y aquella más frecuente, la que sufren de forma repetida en su día a día. Desde la perspectiva del daño provocado destaca la violencia intrafamiliar, a la cabeza por segundo año consecutivo. Este apartado distingue la violencia contra los niños (60 %) y de género (59 %, frente al 63 % en 2016). En tercer lugar y con un 58 % está el crimen organizado. Lo más preocupante es su espectacular subida desde 2016, cuando tenía un 51 %. Por detrás, en cuarto lugar, la violencia en las calles (57 %, un 2 % menos que en 2016), seguida por las maras y pandillas (51 %), la violencia estatal (43 %) y la violencia verbal (37 %). Considerada la frecuencia con la que se expresa la violencia, la violencia callejera encabeza la lista (34 %), seguida por las maras/pandillas y la violencia de género (24 % cada una). La lista la cierra el crimen organizado (14 %) y la violencia estatal (6 %)[4].

En poco tiempo, la inseguridad provocada por el crimen organizado se ha convertido en un motivo esencial de preocupación para las opiniones públicas. No solo por los efectos nocivos del narcotráfico sobre la sociedad, sino

[3] *Latinobarómetro 2017*, pp. 34-40. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp.

[4] *Latinobarómetro 2017*, pp. 30-1. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp.

también por otras formas de delincuencia organizada, dedicada a los tráficos más diversos. La situación en el llamado Triángulo Norte centroamericano, El Salvador, Guatemala y Honduras, con la constante presencia de carteles de la droga y maras juveniles es un permanente llamado de atención, pero no el único. Hay otras cuestiones que también preocupan a las opiniones públicas regionales, como el lento crecimiento económico, verdadero estancamiento en algunos casos. A esto se unen los deseos de renovación política y las demandas de las nuevas clases medias por mejorar sus deterioradas condiciones de vida.

Los sistemas electorales

Prueba de la complejidad del proceso es que mientras algunos comicios se decidirán en una única vuelta (Honduras, México y Paraguay), otros pueden dirimir la elección en un sistema a doble vuelta. Los requisitos para evitarla son distintos y se mueven en una casuística amplia. Algunos exigen que, para declarar ganador a un candidato, este debe tener la mitad más uno de los votos válidos (Chile), siguiendo el modelo francés del *ballotage.* Otros países establecieron requisitos más flexibles, en algunos casos, como el nicaragüense, pensando en beneficiar a un grupo concreto, como el Frente Sandinista. En Nicaragua, con el 45 % de los votos o el 35 % más una diferencia de cinco puntos porcentuales con el segundo más votado es suficiente para evitar la segunda vuelta. Se trata de una cantidad adecuada, como se ha visto en las últimas elecciones, para que Daniel Ortega revalide su cargo. En Bolivia también hay una situación de ventaja para el *incumbente*: hace falta un 50 % para ganar en primera vuelta, o un 40 % con diez puntos de ventaja sobre el segundo.

Al margen del sistema electoral propiamente dicho, en Colombia, Guatemala, México y Paraguay está prohibida la reelección. En Bolivia y Venezuela (junto con Nicaragua) es posible la reelección indefinida. En Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá y Uruguay es posible la reelección solo en períodos alternos. Finalmente, en Argentina, Brasil y la República Dominicana se permite la reelección consecutiva durante dos períodos seguidos, y transcurrido uno es posible volver a presentarse. De acuerdo con estas circunstancias Juan Orlando Hernández en Honduras y Sebastián Piñera en Chile han revalidado un segundo mandato, aunque Piñera de forma alterna; Evo Morales y Nicolás Maduro (en Bolivia y Venezuela) intentarán mantenerse en el poder, al igual que Mauricio Macri. En Brasil, salvo que la justicia lo impida, Lula intentará ser candidato a toda costa. En los demás países será posible ver nuevas figuras al frente de sus países.

A partir de 2018 se intensificará el ciclo electoral. Habrá comicios en los tres países latinoamericanos del G-20: México, Brasil y Argentina. También en todos los países del Mercosur y en tres de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia y México). Esto aumenta las posibles repercusiones del calendario

político electoral en los equilibrios regionales y en la manera en la que América Latina enfrentará su proceso (o procesos) de integración y su manera de vincularse al mundo globalizado.

Es mucho lo que América Latina se juega en estas elecciones, si bien no en todas se cuestionará la continuidad del proyecto político nacional. En algunos casos el resultado decidirá la continuidad de las políticas en marcha, o les dará un giro dramático. Esto podría ocurrir, por ejemplo, si López Obrador gana en México, Lula retorna al poder en Brasil o Morales es desplazado de este en Bolivia. Allí donde esté en juego la continuidad de las políticas públicas implementadas en los años anteriores, muchas de las cuales permitieron sacar a numerosos contingentes de población de la pobreza o de la pobreza extrema para incorporarlas a las clases medias, el resultado de los comicios puede tener consecuencias más dramáticas.

Los sectores ascendentes tienen nuevas demandas políticas, económicas y sociales. Dependerá de los Gobiernos electos mantener la capacidad de canalizarlas adecuadamente. En ciertas ocasiones, la falta de recursos, consecuencia de la menor pujanza exportadora, ha comprometido la capacidad de respuesta de los Gobiernos y ha afectado negativamente a su imagen, como reflejan las encuestas y los resultados de los procesos electorales en marcha. La identidad de los nuevos Gobiernos será crucial para determinar si tienen el poder político y la determinación de acometer una nueva oleada de reformas, políticas y económicas, para adaptar a los diferentes países los cambios tecnológicos en marcha, incorporando las novedades aportadas por la revolución digital y, muy especialmente, traduciendo todo esto en la mejora de los sistemas educativos y en la potenciación del capital humano.

Una cuestión importante que se pondrá en juego y condicionará la gobernabilidad de los nuevos Gobiernos será la composición de los parlamentos en un marco de crisis de partidos, alta fragmentación, surgimiento de nuevas opciones políticas (alianzas o coaliciones, grupos de independientes, presencia de *outsiders*, presencia de opciones religiosas, básicamente evangélicas, etc.). A mayor fraccionamiento parlamentario mayor dificultad de los Gobiernos en ejercicio para articular alianzas que permitan sacar adelante sus propuestas legislativas y, en el caso de que estas no prosperen, mayor debilidad de los Ejecutivos.

Algunos países muestran el surgimiento de alianzas o coaliciones electorales. Estas responden a diversos objetivos. En algunos casos buscan construir opciones de triunfo que revaliden proyectos políticos concretos, como en Brasil con la amplia coalición que respaldó los proyectos políticos del PT encabezados por Lula da Silva y Dilma Rousseff, o en Chile con la Nueva Mayoría o la alianza de centroderecha que respaldó a Piñera. En otros, se trata de aunar fuerzas de la oposición para oponerse a partidos hegemónicos, con un largo período en el poder. Esto ocurrió con Cambiemos en Argentina frente al kirchnerismo, la Mesa de Unidad Democrática (MUD) en Venezue-

la frente al chavismo, la Alianza Opositora hondureña erigida contra los intentos reeleccionistas de Juan Orlando Hernández, la alianza en Paraguay entre el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y el Frente Guasú ante el Partido Colorado, la coalición Por México al Frente integrada por el Partido Autonomista Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Movimiento Ciudadano (MC) o los intentos de la oposición boliviana de presentar una candidatura común para intentar frenar en 2019 una nueva reelección de Morales. Tampoco se debe olvidar la creación del Frente Amplio en Chile, como una opción de la izquierda situada más allá del Partido Comunista, vinculado a la Nueva Mayoría.

Otro dato importante a tener en cuenta es la emergencia de candidatos ajenos a los partidos tradicionales, siguiendo la estela de Donald Trump en Estados Unidos y su candidatura al margen de las estructuras formales del Partido Republicano. Es el caso de Jimmy Morales en Guatemala, elegido presidente en 2015. También Salvador Nasralla, el derrotado candidato de la oposición hondureña, proviene de un entorno mediático, dada su condición de relator deportivo en televisión. Estos candidatos suelen emitir un mensaje polarizador y muchas veces demagógico, cargado de una crítica frontal a la corrupción y al sistema político y de partidos, en una línea similar a la desarrollada por Jair Bolsonaro en Brasil o Juan Diego Castro en Costa Rica.

Algunos antecedentes notables. Las elecciones de Argentina, Perú y Ecuador

El 22 de noviembre de 2015, y por un porcentaje de votos muy estrecho (680.607, el 2,68 %), Macri, candidato de Cambiemos, se impuso al oficialista Daniel Scioli, exgobernador kirchnerista de la provincia de Buenos Aires. Así se ponía fin a tres mandatos kirchneristas consecutivos (uno de Néstor Kirchner y dos de su esposa, luego su viuda, Cristina Fernández). El triunfo macrista revolucionó la política latinoamericana, al acabar con uno de los principales referentes del populismo bolivariano.

Era la primera vez desde la llegada de Hugo Chávez al poder en 1999 que un Gobierno chavista, o próximo a él, en el poder era derrotado en las urnas. El valor simbólico del triunfo de Macri aumentó por tratarse de un Gobierno emblemático, como el argentino. Y si bien el kirchnerismo nunca se incorporó abiertamente al ALBA, su compromiso con el proyecto chavista era intenso. La destitución de Fernando Lugo, en Paraguay, tras un juicio político en su contra, y la posterior elección de Horacio Cartes en abril de 2013, ya anunciaban los tiempos complejos que estaban por llegar, aunque no fue un mensaje tan contundente como el que dio la ciudadanía argentina con la elección de Macri.

La muerte de Chávez, en marzo de 2013, dejó claro el inicio del declive de su proyecto. La falta de un claro liderazgo de relevo hizo más difíciles las cosas

y las dificultades económicas, ya presentes en Venezuela, se tradujeron en la falta de financiación de candidatos regionales leales al proyecto[5] o incluso afines, todo lo cual, unido al comienzo del fin del superciclo de las materias primas se tradujo, desde una perspectiva política electoral, en elecciones más competidas y con resultados mucho más ajustados. Atrás quedan elecciones como la argentina de 2011, en la que se impuso en primera vuelta Cristina Fernández con casi un 54 % de los votos, frente a poco menos del 17 % del candidato situado en el segundo lugar.

Las cosas han comenzado a cambiar, las elecciones están cada vez más disputadas y los resultados más cerrados. Para explicar este fenómeno se alude a una mayor polarización social, aunque en muchos casos esta preexistía. Incluso se recurre a la idea de polarización en elecciones de segunda vuelta, donde la única opción es elegir entre dos candidatos. Ante opciones binarias es normal que la sociedad aparezca dividida, pero para confirmar ese extremo hay que constatar cómo se votó en la primera vuelta y si en ella, realmente, la sociedad aparecía dividida en dos mitades irreconciliables.

Los motivos de los resultados ajustados radican más en una menor confianza en las políticas públicas gubernamentales que en un aumento de la crispación social, por más que muchos Gobiernos en retirada basen su discurso en que un cambio radical en el partido en el Gobierno traería aparejado la pérdida de buena parte de los logros conquistados por los sectores populares en los últimos años. En tiempos recientes ha habido un aumento del voto de castigo contra el Gobierno, presenten o no como candidato al presidente en ejercicio. Entre algunos precedentes recientes tenemos la derrota del kirchnerismo en 2015 a manos de Macri o la del chavismo en las elecciones parlamentarias del mismo año. Asimismo, hay que dejar constancia de la derrota de Morales en 2016 en un referéndum sobre su posible reelección. Por su parte, en la primera vuelta de las presidenciales chilenas de 2017, la alianza heredera de la antigua concertación obtuvo los peores resultados de toda su historia.

Volviendo a las elecciones de final ajustado, se ha visto en El Salvador, en la segunda vuelta celebrada en marzo de 2014, a Salvador Sánchez Cerén, candidato del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), vencer por un 0,22 % de diferencia. Se trató del anuncio de un fenómeno que se repetiría más adelante, como se comprobó meses más tarde en Brasil. El triunfo de Rousseff, por solo un 3,28 % de diferencia con Aécio Neves, su rival de la segunda vuelta, fue un ejemplo de lo que estaba ocurriendo.

La destitución de Rousseff, sucedida por su vicepresidente Michel Temer, reforzó la idea de retroceso del chavismo, que perdía uno de sus principales

[5] En agosto de 2007, la aduana argentina interceptó al empresario venezolano Antonini Wilson con una maleta con casi ochocientos mil dólares en efectivo no declarados que habían llegado en un avión de PdeVsa, probablemente para financiar la campaña presidencial de Cristina Fernández. Este solo fue uno de los casos más sonados del momento.

aliados latinoamericanos. Sin el apoyo de Brasil el aislamiento de Maduro y el de sus principales socios de entonces (Morales, Correa y Daniel Ortega) era aún mayor. Para colmo de males, en junio de 2016 Pedro Pablo Kuczynski se impuso en la segunda vuelta a Keiko Fujimori, con una diferencia del 0,24 %. PPK, como se le conoce, no derrotó a una candidata bolivariana, aunque sí representa una opción de centroderecha, lo que ha llevado a más de un analista a hablar de un nuevo ciclo político en la región o incluso de un giro a la derecha.

El triunfo de Kuczynski se explica básicamente por el peso que la contradicción fujimorismo–antifujimorismo sigue teniendo en Perú. De este modo, el actual presidente logró beneficiarse del apoyo de importantes sectores de la población que, si bien no lo votaron en la primera vuelta, prefirieron hacerlo en la segunda para evitar el triunfo de otro Fujimori. El peso del antifujimorismo en la sociedad y en la política peruana explica también por qué PPK evitó su destitución (vacancia) en diciembre de 2017 por un Congreso controlado por la Fuerza Popular, el partido de Keiko Fujimori. Al mismo tiempo, el indulto al expresidente Alberto Fujimori evidencia la existencia de negociaciones entre el Gobierno y un sector de la oposición.

A lo ocurrido en Perú hay que sumar el triunfo de Macri algunos meses antes y, sobre todo, considerar las expectativas y ansias de cambio de importantes sectores de la opinión pública, comenzando por los medios de comunicación. Si bien cuando triunfó PPK ya estaba claro que el ciclo económico había cambiado, era menos cierto que estuviéramos frente a un nuevo ciclo político. El proyecto bolivariano había conocido reveses importantes, pero todavía es pronto para extraer conclusiones rotundas, especialmente a la vista del calendario tan intenso que quedaba por delante. Meses después de la victoria de Kuczynski, Lenin Moreno, candidato de la oficialista Alianza País, se consolidaba como sucesor en las urnas de Correa. En abril de 2017 se celebró la segunda vuelta de las presidenciales ecuatorianas, en las que se impuso por una diferencia de 2,32 % sobre Guillermo Lasso, candidato de centroderecha.

Lo ocurrido en Ecuador interesa por dos motivos. En primer lugar, porque, si bien el entonces presidente Correa había logrado que una nueva reforma constitucional habilitara la reelección permanente, este finalmente decidió no presentarse. Su decisión respondió a su lectura de la coyuntura, de las dificultades económicas y sociales causadas por las menores exportaciones y la caída de su valor. Esto lo llevaría a afrontar una segunda vuelta, un duro golpe para su ego y su aureola de triunfador invicto, donde correría incluso el riesgo de una eventual derrota. Con las encuestas en la mano decidió esperar tiempos mejores y encumbró como candidato y custodio de su proyecto, la *revolución ciudadana*, a Moreno, quien había sido su vicepresidente entre 2007 y 2013.

El segundo hecho importante de lo ocurrido en Ecuador, leído como un nuevo traspié del proyecto bolivariano, aunque Moreno de momento no ha

cambiado los fundamentos de su política exterior (se mantiene en el ALBA y sigue respaldando a Venezuela), es que la tensión con Correa acabó en la ruptura total de la relación entre los dos líderes políticos. Desde su refugio belga Correa pretendía seguir controlando cuanto ocurría, manteniendo las líneas maestras de su proyecto. Sin embargo, Moreno se negó a ejercer una presidencia tutelada y se quebró la línea de continuidad del proyecto correísta.

Las elecciones de finales de 2017

El 22 de octubre de 2017 tuvo lugar el primer capítulo del intenso ciclo electoral en el que ya estamos inmersos: la primera vuelta de las elecciones presidenciales chilenas. El 26 de noviembre se celebró en Honduras el segundo acto, y el año se cerró el 17 de diciembre con la segunda y definitiva vuelta en Chile, que le permitió a Piñera regresar al poder. Estos tres capítulos han mostrado que la resolución de los comicios será más compleja de lo que parecía, que buena parte de ellos estará dominada por la incertidumbre y que el hecho de controlar el poder no es una garantía para mantenerse en él mediante elecciones limpias.

En Chile se descartaba que el expresidente Piñera y candidato del centroderecha fuera a ser el más votado, lo que finalmente ocurrió, y que debería disputar la segunda vuelta con el representante del centro izquierda Alejandro Guillier. Un nuevo fracaso de las empresas encuestadoras evidenció algunas disparidades sonadas, como el número de votos obtenido por Piñera sensiblemente inferior a lo previsto (36 % frente a más del 45 % esperado), o, en sentido contrario, los resultados mejores a los vaticinados de la candidata del Frente Amplio, una amplia coalición de extrema izquierda presentada como antisistema y cuyos dirigentes hacen gala de su proximidad a Podemos. Beatriz Sánchez obtuvo más del 20 % de los votos, y las encuestas solo le daban el 8,5 %.

La segunda vuelta también dio sorpresas. En esta ocasión se esperaba muy ajustado un triunfo de Piñera. También se especulaba con que cualquier aumento en la participación popular beneficiaría a Guillier. Aun manteniéndose en niveles muy bajos, la votación pasó de un 46,7 % del censo al 49,02 %, más de 330.000 nuevos votantes. Sin embargo, se demostró que el centroderecha pudo movilizar a un mayor número de votantes que el centroizquierda. En realidad, buena parte de los simpatizantes del Frente Amplio le dieron la espalda, lo que explica, en parte, la derrota del oficialismo.

Es importante destacar, a diferencia de lo ocurrido en algunos países de su entorno, el respeto por el proceso electoral y por las instituciones de todos los actores involucrados, como muestra la llamada de la presidenta Bachelet para felicitar al ganador la misma noche de la elección, pese a no pertenecer a su misma opción política. El hecho difiere de lo ocurrido en Argentina tras

el triunfo de Macri y la negativa de Fernández, la presidenta saliente, de entregarle el mando en el solemne acto de traspaso de poderes.

En Honduras, el empeño del presidente Juan Orlando Hernández (JOH) en presentarse a la reelección pese a la prohibición constitucional para hacerlo fue una afrenta a la institucionalidad del país. Estos problemas han quedado reflejados en el escrutinio, que han vuelto a poner en evidencia las serias dificultades por las que atraviesa Honduras. Si bien los primeros informes de los observadores internacionales, especialmente de las misiones de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la UE, hablaban de una elección que había cumplido con los estándares de normalidad exigidos, el recuento de votos demostró ser lento y poco transparente, a la vez que lleno de incidencias. Se observa una absoluta falta de responsabilidad de todos los actores implicados.

Para comenzar tenemos la irresponsabilidad del presidente Hernández, que para seguir en el cargo forzó la Constitución, que prohíbe expresamente la reelección. Su ejercicio de irresponsabilidad se suma al de los implicados en el desenlace de unos comicios que han sumido al país en un escenario incierto y violento. Junto a esta conducta, ajena al trauma que supuso el empeño del expresidente Zelaya por emular a sus colegas bolivarianos, se añade su respuesta temeraria, similar a la del candidato opositor Salvador Nasralla. A pocas horas del cierre de las urnas ambos candidatos se atribuyeron el triunfo sin escuchar el veredicto del Tribunal Supremo Electoral (TSE), cuyos magistrados no supieron manejarse en un escrutinio lento y poco transparente. Pese a que la incomparecencia de la alianza opositora para completar el recuento de las actas impugnadas no ayudó, se habría agradecido un conteo más rápido y sin sospechas.

También está la desafiante actitud del candidato opositor, el apolítico Nasralla, cuyo mayor mérito parece ser su condición de narrador deportivo. Exhibiendo escasa capacidad de liderazgo señaló tras estallar la violencia: «Puedo llamar hoy a la paz, pero no puedo responder sobre las manifestaciones en masa de mis simpatizantes. Eso es... imposible». Finalmente, el expresidente Zelaya sacó a las masas a la calle al grito de fraude sin exhibir prueba alguna, pese a que los observadores internacionales como la OEA y la UE habían destacado la normalidad del proceso.

Las sospechas de fraude aumentaron en medio del escrutinio, ya que, a consecuencia de un corte de luz se *cayó* el sistema. Previamente Nasralla encabezaba el recuento, pero luego la situación se invirtió. Después de una semana de incertidumbre y tensión, declarado incluso el estado de excepción ante los brotes de violencia, el TSE proclamó ganador a Hernández, con el 42,98 % de los votos frente al 41,39 % de Nasralla. Una diferencia de 50.400 votos. Posteriormente, la OEA, a través de su secretario general Luis Almagro, se pronunció a favor de una nueva convocatoria electoral debido a la detección de *serias dudas* y la *falta de certeza* del resultado final. Final-

mente, el TSE rechazó el pedido de la OEA y proclamó ganador a Hernández, lo que probablemente implique un período de inestabilidad en Honduras.

Las elecciones de 2018 y 2019

La primera vuelta de las presidenciales en Costa Rica estaba convocada para el 4 de febrero. Al cierre de este informe se habían aprobado trece candidaturas. Lo más probable es que, como ninguna alcanzaría el 40 % de los votos necesarios para proclamarse ganador, haya que disputar el 1 de abril la segunda vuelta. Las últimas encuestas anticipaban una lucha muy igualada entre tres candidatos: Antonio Álvarez Desanti, del Partido Liberación Nacional (PLN); Juan Diego Castro, del Partido Integración Nacional (PIN); y Rodolfo Piza, del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

También preveían un elevado número de indecisos, reflejo del gran descontento social contra los políticos y los partidos. Mientras PLN y PUSC son sinónimos de la política tradicional, Castro, vinculado a un pequeño partido, había logrado posicionarse en cabeza gracias a un discurso antipolítico y contra la corrupción, muy próximo a postulados populistas, aunque no bolivarianos.

En Paraguay se votaba el 22 de abril, con dos candidaturas en liza: la lista oficialista de la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado y la alianza opositora integrada por el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y el izquierdista Frente Guasú. Los colorados estarán encabezados por Mario Abdo Benítez, perteneciente a una fracción disidente que se impuso en las primarias, y el PLRA por Efraín Alegre. La clave de una posible victoria colorada, el partido hegemónico, radica en que las distintas corrientes que lo conforman logren recomponer su unidad de cara al 22 de abril, en caso contrario aumentarán las opciones del candidato opositor.

El 27 de mayo se votará en Colombia y todo indica que se celebrará una segunda vuelta el 17 de junio, ante la fragmentación del voto que se pronostica. Si bien el número de candidaturas se ha reducido sensiblemente, todavía estas no se han terminado de conformar ni se han cerrado las alianzas, en un contexto en que está prohibida la reelección. Uno de los temas que más divide a los colombianos es la forma de proseguir el proceso de paz con las antiguas FARC, un proceso apoyado por el presidente Santos, que sin embargo tiene bajos porcentajes de aprobación. De ahí que el futuro de la paz junto con la economía sean las claves de las próximas elecciones.

El 1 de julio votará México en elecciones a una sola vuelta. Despejadas las candidaturas, la principal incógnita de cara a estos comicios decisivos es si triunfa Andrés Manuel López Obrador (AMLO), candidato del izquierdista Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), o si el próximo Gobierno mexicano estará dominado por la continuidad. Esta puede llegar bien de la mano de José Antonio Meade, del PRI, o de Ricardo Anaya, expresidente del PAN y candidato de Por México al Frente (una coalición integrada por el PAN, el PRD

y el Movimiento Ciudadano). En esta oportunidad hay un elemento adicional a tener en cuenta y es que pueden presentarse candidaturas independientes.

Estas elecciones van a estar marcadas por la corrupción y la violencia (lucha contra el narcotráfico) y también por la relación con Estados Unidos (intento de Trump de construir el muro fronterizo y negociaciones para renovar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte —TLCAN— con Estados Unidos y Canadá), de importantes repercusiones económicas. De momento AMLO encabeza todas las encuestas, aunque todavía hay mucho tiempo por delante.Para el 7 de octubre está programada la primera vuelta de las elecciones presidenciales de Brasil, cuya segunda vuelta debería celebrarse el 28 del mismo mes. Pese al tiempo que falta, todas las encuestas muestran la preferencia popular por Lula, aunque la principal incógnita es si logrará sortear la inhabilitación judicial que puede impedirle ser candidato. Junto con Lula los otros candidatos actualmente relevantes, aunque todo puede cambiar hasta octubre, son el exmilitar de extrema derecha Jair Bolsonaro, Marina Silva, que ya presentó su candidatura en el pasado, y el gobernador del estado de São Paulo Geraldo Alckmin, del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB).

Finalmente, a finales de 2018 deberían celebrarse las presidenciales en Venezuela, donde Maduro intentará revalidar un nuevo mandato. Dada la envergadura de la crisis venezolana, no debería descartarse ningún escenario,



Imagen 2: Principales partidos candidatos y sus representantes en las elecciones celebradas durante 2018 en Latinoamérica. Fuente: Elaboración propia.

aunque es posible un adelanto electoral con el ánimo de aprovechar la debilidad de la oposición. Como coinciden la mayor parte de los observadores, el resultado de estas elecciones, cualquiera que sea, no sacará a Venezuela de la más grave crisis económica, política y social de su historia republicana.

En 2019 hay programadas elecciones en El Salvador (febrero), Panamá (mayo), Guatemala (junio), y Uruguay, Argentina y Bolivia (octubre). En estos comicios se juegan la reelección Morales (que puede presentarse a un nuevo mandato tras un polémico fallo del Tribunal Constitucional), Macri (que va camino de convertirse en el primer presidente argentino no peronista democráticamente elegido que termina su mandato) y el Frente Amplio uruguayo (Tabaré Vázquez no puede ser reelegido).

¿Los potenciales cambios políticos pueden significar el fin del populismo?

Aun en el supuesto de la derrota de todas las candidaturas afines al bolivarianismo en el ciclo electoral 2017-2019, no se eliminará el populismo de la región. Es un fenómeno con fuertes y antiguas raíces en América Latina, que se ha manifestado de diferentes maneras. Los populismos originarios, de mediados del siglo xx (Juan Perón, Lázaro Cárdenas, Gétulio Vargas), fueron fuertemente nacionalistas. En la década de 1990 hubo populismos *neoliberales* (Carlos Menem, Alberto Fujimori o Abdalá Bucaram), y en la primera década del siglo xxi el triunfo de Chávez dio paso al populismo de izquierdas, bolivariano, partidario del socialismo del siglo xxi.

En primer lugar, no se acabará el populismo porque no todas las opciones bolivarianas han sido derrotadas. En Bolivia, Nicaragua y Venezuela, Morales, Ortega y Maduro aún gobiernan y es posible que al menos en Nicaragua y Venezuela sigan haciéndolo tras las próximas elecciones, mientras en Bolivia no hay que descartarlo. Al mismo tiempo, si bien Moreno se ha distanciado de Correa, concurrió a las elecciones y las ganó, como candidato de Alianza País. Hay otros políticos, como López Obrador en México, vinculados con estas opciones, al igual que el recién creado Frente Amplio chileno, con influencias podemitas.

Brasil y el deseo de Lula de retornar al poder es un caso especial. En sus dos mandatos, e incluso en el primer período de Rousseff, el PT no había desarrollado políticas populistas, pese a la proximidad ideológica con Chávez y sus aliados. Sin embargo, tras el inicio del juicio político contra Rousseff, esta tendencia cambió y hoy vemos al PT y a algunos de sus dirigentes alineados con el populismo bolivariano.

El problema no se agota en la capacidad de supervivencia del bolivarianismo. A la vista de lo sucedido en Estados Unidos y en algunos países europeos, se conocen experiencias populistas de derecha y xenófobas. Si en Perú no hubiera triunfado Kuczynski, una victoria de Keiko Fujimori habría consolidado

a la mejor exponente del populismo de derechas. En estos momentos se observa la emergencia de líderes políticos de derecha, populistas, con programas de mano dura en la lucha contra el crimen, apoyados muchas veces en un recuerdo positivo de las dictaduras militares, que dan un enorme valor a las cuestiones morales y sociales, con el respaldo de iglesias evangélicas, y antiestatistas y contrarios a los subsidios públicos en materia económica. Este es el caso, por ejemplo, de Bolsonaro en Brasil y de José Antonio Kast en Chile. Tampoco se puede olvidar a Juan Diego Castro en Costa Rica.

Las distintas manifestaciones de la violencia

Según lo apuntado por el Latinobarómetro 2017, la violencia, en sus diversas manifestaciones, se ha convertido en el segundo problema más importante para las sociedades latinoamericanas. América Latina no solo es la región más desigual, pese a los avances de los últimos años, sino también, y con bastante probabilidad, la región más violenta. De acuerdo con el *Estudio mundial sobre el Homicidio, 2013*, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en 2012 murieron 437.000 personas en todo el mundo por homicidios dolosos. El 36 % se produjo en el continente americano, el 31 % en África, el 28 % en Asia, el 5 % en Europa y solo el 0,3 % en Oceanía[6]. Las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes confirman esta realidad. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la tasa mundial de 6,4 por 100.000 habitantes se dispara al 18,6 en América Latina. Los diez países con las mayores tasas de homicidios del mundo son latinoamericanos o caribeños, y prácticamente la cuarta parte de las muertes violentas en el mundo se producen allí, pese a tener solo el 10 % de la población mundial.

A comienzos de 2017 *InSight Crime* publicaba su balance sobre la evolución de los homicidios en América Latina. Un año más El Salvador encabezaba esta clasificación, con 81,2 homicidios por cada 100.000 habitantes, aunque con una sensible reducción desde los 104 de 2012. Siguen Venezuela y Honduras con 59 homicidios cada 100.000 habitantes, aunque, dadas las dificultades para obtener estadísticas fiables en Venezuela, todo indicaría que la cifra puede ser mayor. El grupo de cabeza lo cierra Jamaica con 50 homicidios cada 100.000 habitantes. Las cifras de la OMS difieren algo de las anteriores, al situar a Honduras (85,7) como el país más violento, seguido de El Salvador (63,2) y Venezuela (51,7). Un nutrido grupo de siete países tiene entre 10 y 30 homicidios cada 100.000 habitantes: Guatemala (27,3), Brasil (25,7), Colombia (24,4), México (16,2), República Dominicana (15,8), Costa Rica (11,8) y Bolivia (10,8). Por debajo de 10 hay otros ocho países: Panamá (9,3), Paraguay (8,8), Uruguay (7,6), Perú (7,2), Nicaragua (7), Argentina (6,6,), Ecuador (5,6) y Chile (3,6)[7]. La OMS también

[6] https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf.

[7] https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-insight-crime-sobre-homicidios-2016/.

da peores resultados para Colombia (48,8), Guatemala (36,2), Brasil (30,5) y República Dominicana (30,2)[8].

Las causas que inciden en estas manifestaciones de violencia son varias, pero se relacionan con la alta incidencia del crimen organizado, del narcotráfico y otras formas de tráficos ilícitos (personas, órganos, *contrabando* en sus versiones más tradicionales), con una sobreabundancia de armas pequeñas, hasta tal punto que su posesión es relativamente sencilla en muchos países, con el accionar de bandas juveniles y otras manifestaciones similares (maras en América Central).

El narcotráfico no solo es un problema de salud pública debido a un aumento considerable del consumo, sino también de seguridad. Los Estados deben sumar mayores recursos para combatir un flagelo de difícil contención, y que a la vez presenta una gran capacidad corruptiva sobre las instituciones democráticas y toda la sociedad. América Latina dejó de ser una zona únicamente productora de coca (Bolivia, Colombia y Perú), para diversificar sus actividades: transformación de la materia prima en productos de consumo, tránsito y lavado de dinero.

El Plan Colombia tenía un doble objetivo, combatir a las principales guerrillas del país y al narcotráfico. El éxito alcanzado con los programas de erradicación de cultivos de coca hizo disminuir su producción y afectó a la actividad de los carteles. Así, hubo una relocalización de la actividad con un incremento de narcotraficantes en México. La droga exportada desde Colombia pasaba por Venezuela, con la complicidad de ciertas autoridades nacionales, y a América Central, especialmente por el llamado Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras).

Un efecto no deseado del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) fue el aumento del área cultivada de coca. En marzo de 2017 la Casa Blanca señaló que los cultivos ilícitos y la producción de coca crecieron por cuarto año consecutivo, alcanzando su máximo histórico. En 2016 se cultivaron 188.000 hectáreas, frente a las 159.000 de 2015, un crecimiento del 18 %.

La violencia vinculada a los carteles de la droga se ha convertido en un problema central en México. En el sexenio 2006–2012, el presidente Felipe Calderón declaró la guerra abierta al narcotráfico, implicando en ella a las Fuerzas Armadas. Ante la ausencia de una eficaz Policía federal y la proliferación de fuerzas de orden de diversos ámbitos (municipal, estatal y federal), muchas de ellas atravesadas por la corrupción, la Infantería de Marina se convirtió en uno de los cuerpos más eficaces en este combate.

Enrique Peña Nieto intentó reconducir el conflicto, pero dados los niveles de violencia ejercidos por los carteles, como los Zetas y el Cartel del Golfo,

[8] https://www.efe.com/efe/america/sociedad/latinoamerica-tiene-la-tasa-mas-alta-de-homicidios-del-mundo-revela-oms/20000013-3268890.

el combate se mantuvo en cotas de alta intensidad. El papel de las Fuerzas Armadas es tan evidente que en diciembre de 2017 el Parlamento mexicano aprobó, a instancias del Gobierno, la Ley de Seguridad Interior, que autoriza y reglamenta la participación de los militares en tareas de seguridad pública.

La extradición del Chapo Guzmán, uno de los máximos capos mexicanos, a Estados Unidos significó un punto importante para Peña Nieto, pero dada la fragmentación de los carteles, el problema dista mucho de estar solucionado. En campaña para las presidenciales de 2018, López Obrador hizo unas polémicas declaraciones, señalando que estudiaría una posible amnistía a los principales jefes de la droga, como modo de resolver el conflicto. El revuelo fue enorme, pero este no esconde la gravedad del problema que enfrenta México. Sin lugar a dudas, el narcotráfico y la violencia, junto con la corrupción, se convertirán en temas centrales de la próxima elección.

El final del conflicto colombiano

Si la violencia, en sus diversas formas, es un grave problema regional, la violencia política se está convirtiendo en un fenómeno residual. Colombia es el principal país donde esta aún se manifiesta, si bien los pasos dados en el proceso de paz entre el Gobierno colombiano de Juan Manuel Santos y las FARC han sido trascendentales. Después del plebiscito del 2 de octubre de 2016, cuando se derrotó la propuesta de respaldo al acuerdo alcanzado con las FARC, fue posible reconducir lo negociado, manteniendo vivas las partes fundamentales de lo acordado.

Así, se siguió avanzando en la desmovilización y desarme de las FARC. Con algunos retrasos, poco significativos, los plazos fijados se fueron cumpliendo. Finalmente, las FARC anunciaron su transformación en partido político, aunque sin abandonar sus siglas, al considerarlas una potente señal de identidad. A finales de agosto de 2017, surgió la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), que presentó a su máximo líder Rodrigo Londoño, Timochenko, como candidato presidencial para las elecciones de 2018, aunque según las encuestas su respaldo es mínimo. Su intención de voto es de apenas un 2,1 %, mientras su imagen favorable es del 6 % y la desfavorable del 63,8 %.

Este último dato es fiel reflejo del rechazo que las FARC producen en buena parte de la sociedad colombiana y es uno de los motivos, no el único, que explican las dificultades que ha encontrado el proceso de paz. A comienzos de 2017, según los resultados de una encuesta de YanHaas Poll, el 72 % de los colombianos desaprobaba la implementación de los acuerdos con las FARC y solo un 20 % los aprobaba. El proceso de paz con el ELN obtenía resultados similares, una aprobación del 21 % y un rechazo del 70 %[9].

[9] https://www.elespectador.com/noticias/politica/aprobacion-de-santos-es-apenas-del-16-segun-yanhaas-poll-articulo-727855.

Dado el rechazo que la paz genera en algunas fuerzas políticas, comenzando por el Centro Democrático, de Álvaro Uribe, el futuro del proceso es una incógnita que de alguna manera será despejada por las elecciones parlamentarias de marzo de 2018 y las presidenciales de mayo siguiente. Por los pasos alcanzados es complicado dar marcha atrás en lo acordado y que se produzca una reanudación de las hostilidades. Es difícil que exista no ya el consenso social para impulsar una política de esta naturaleza, sino incluso los mínimos apoyos políticos. El triunfo de un candidato contrario a los acuerdos impulsados por el presidente Santos, que invirtió mucho capital político en la empresa, a tal punto que en diciembre de 2017 su porcentaje de aprobación era solo del 16 %, es posible que provoque algunos sobresaltos si se intenta recortar algunas de las prerrogativas que benefician a las FARC.

Con mayores dificultades que con las FARC, la mesa de diálogo con el ELN, establecida en febrero de 2017 en Quito, sigue funcionando. Los problemas de esta negociación giran en torno al mayor radicalismo ideológico de sus posturas, unas estructuras organizativas menos monolíticas y su deseo de involucrar a diferentes sectores sociales para utilizar el diálogo como un mecanismo de transformación política, económica y social. Partiendo de objetivos tan maximalistas y dada su estima por la lucha armada, alcanzar un acuerdo es más complicado que con las FARC. En este caso el tamaño también cuenta. El mayor potencial, en hombres, armamento y recursos, de las FARC respecto al ELN, les permitió negociar en mayores condiciones de igualdad y obtener mayores reivindicaciones del Gobierno.

La evolución económica y la gobernabilidad

A comienzos de 2012 se consumó la caída del precio de las materias primas debido principalmente a la desaceleración de la economía china y a la menor demanda de los mercados internacionales. La nueva situación, reforzada por la parálisis de la economía global acabó, definitivamente, con el llamado superciclo de las *commodities* en América Latina. Gracias a sus exportaciones primarias la mayoría de los países latinoamericanos, especialmente los suramericanos, crecieron a altas tasas, en algunos casos homologadas a las chinas. Los ingentes recursos así generados sirvieron para sostener a Gobiernos fuertemente intervencionistas, en algunos casos de clara inclinación populista bolivariana. Clientelismo, subsidios y políticas públicas orientadas a mantener el apoyo popular fueron la norma en buena parte de los Gobiernos latinoamericanos, con independencia de su color político. El aumento de la demanda asiática en general y china en particular impulsó un fuerte crecimiento exportador desde 2002/2003. Si bien en 2009, con la crisis financiera internacional, las economías latinoamericanas pudieron mantenerse al margen, años más tarde el declive sería irremediable.

El descenso en el precio de las materias primas impulsó a la baja las tasas de crecimiento de la mayor parte de los países, así como la media latinoa-

mericana. Un problema que afronta esta región exportadora de materias primas es que sus productos, por lo general, son bienes de bajo o muy bajo valor agregado. Básicamente son minerales, hidrocarburos (gas y petróleo), carne, cereales y otros bienes de origen agrícola–ganadero. Un reto de las economías latinoamericanas es dotar de mayor valor agregado a sus exportaciones, lo que implica mayores esfuerzos para construir infraestructuras, mejorar el capital humano a partir de los procesos formativos y educativos, y adaptarse a la sociedad digital y a las transformaciones que impulsa.

En 2015 la economía regional estuvo estancada, apenas creció un 0,1 %, mientras en 2016 la crisis la golpeó fuertemente, con un decrecimiento del 1 %. En esos años el comportamiento de la región no fue homogéneo. Las cifras agregadas de la evolución del PIB en América Latina en 2016 estuvieron marcadas por las cifras negativas de Brasil, junto con Venezuela, Ecuador y Argentina. Pero un análisis subregional o incluso desagregado por países proyecta otra imagen. Las estimaciones para 2017 marcan un cambio de tendencia en Brasil, más claro en Argentina, y un agravamiento de la crisis económica de Venezuela. De hecho, los países suramericanos fueron los que más se resintieron de la baja de las materias primas, mientras México, América Central y los países caribeños, como República Dominicana, más próximos al mercado de Estados Unidos, con una matriz exportadora menos dependiente de las materias primas, lograron salir casi indemnes.

Según estimaciones de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), que no difieren demasiado de las de otras instituciones financieras multilaterales, América Latina crecerá en 2017 un 1,2 y un 2,2 en 2018. La recuperación del crecimiento tiene que ver con el relanzamiento de las exportaciones, que en 2017 experimentaron una subida de precios del 6,5 % y del volumen exportado del 3,5 %, consecuencia tanto de la recuperación de los mercados internacionales como de una nueva subida, moderada, del precio de las materias primas.

Este incremento de las exportaciones latinoamericanas se basa en la subida del precio de las exportaciones a los mercados asiáticos (17 %), al resto del mundo (10 %) y a Estados Unidos (9 %). Estados Unidos perdió su condición de socio principal comercial de América Latina en beneficio de China. En 2017 también se observa una disminución del comercio eurolatinoamericano, que creció solo un 6 %, una cifra alejada de los pasados valores tradicionales.

La recuperación económica también muestra diferencias regionales. México y América Central crecerán un 2,5 en 2017 y un 2,6 en 2018, América del Sur tendrá tasas algo más modestas: 0,7 y 2. Entre 2017 y 2018 todos los países habrán salido de la recesión, salvo Venezuela, con un crecimiento negativo de -9,5 y -5,5. La caída acumulada del PIB venezolano en los últimos cuatro años será del 32 %. Brasil, tras dos años de dura recesión, con un retroceso del 7,2 %, crecerá en 2017 en torno al 0,5 y 2,4 en 2018. En Argentina, las expectativas de crecimiento son de 2,5 % y 3,5 % respectivamente. En estos

dos años México crecerá al 2,2 y 2,4. Los países más dinámicos, aquellos con mayores tasas de crecimiento, serán Bolivia y Paraguay en América del Sur y Costa Rica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana en América Central y el Caribe, todos con tasas superiores al 4 %.

Los vaivenes económicos se reflejaron en el gasto público. Según la CEPAL, en 2016 el gasto público de capital se redujo en toda la región un 0,1 % del PIB, aunque siguiendo la pauta anterior la mayor caída afectó a los países suramericanos, con una reducción del 0,5 % del PIB. Entre los países contemplados en el informe de CEPAL destacan Colombia (1,1 puntos porcentuales del PIB), Ecuador (1,1), Perú (0,7), Argentina (0,5) y Brasil (0,5)[10].

Los menores ingresos fiscales, tanto por las menores exportaciones de productos primarios (hidrocarburos y sus derivados, minerales y, en menor medida, cereales y otros productos de origen agrícola y ganadero) como por la reducción del consumo interno, han repercutido negativamente en el gasto público. El dinero disponible para impulsar las políticas públicas vigentes desde comienzos del siglo xxi o para hacer frente a subsidios desmedidos se vio recortado. Esto implicó, de alguna manera, menores apoyos de aquellos Gobiernos que habían hecho de la política social una de las claves de su prolongada permanencia en el poder. Los ajustados resultados electorales de los últimos años o la derrota del kirchnerismo en Argentina responden, aunque no solo, a esta dinámica.

La nueva coyuntura política, impulsada por el nuevo ciclo económico, ha originado Parlamentos más fragmentados, haciendo más difícil la gobernabilidad. En este contexto será mucho más complicado impulsar las reformas necesarias para introducir a América Latina en la era de la revolución digital. Estas deben centrarse en los sistemas educativos y de formación profesional, y también en la reforma del trabajo, haciendo más competitivas a las economías regionales, junto con la construcción de infraestructuras, un pilar esencial para situar a América Latina en el mundo globalizado.

La presencia de América Latina en el mundo

El índice Elcano de presencia global (IEPG) agrega y cuantifica, mediante datos objetivos, la proyección exterior y el posicionamiento internacional de los países partiendo de tres dimensiones: presencia económica (energía, bienes primarios, manufacturas, servicios e inversiones), presencia militar (tropas desplegadas y equipamiento militar) y presencia blanda (cooperación al desarrollo, educación, ciencia, tecnología, información, cultura, deportes, turismo y migraciones). La presencia global implica la medida y la forma en que

[10] CEPAL. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017*. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/4/S1700069_es.pdf.

los países están presentes fuera de sus fronteras, al margen de la influencia o del poder que puedan ejercer o desplegar.

El desempeño de América Latina en el IEPG 2016[11], con datos de cien países, es modesta y ocupa el quinto lugar de las seis áreas geográficas consideradas (solo por delante de África subsahariana), habiendo descendido un puesto desde los años noventa. El resultado surge a partir de los datos de los quince países de la región presentes en el índice[12], que suman el 97 % del PIB regional y cerca del 93 % de su población.

Brasil y México son los países latinoamericanos que ocupan las posiciones más altas. Brasil es líder regional en el puesto con 118 puntos. México es el segundo en el *ranking* regional y 23.º en el global (91 puntos). Si bien ambos suman el 49 % de la presencia global de América Latina, en términos de presencia global tienen una posición inferior a la que le correspondería en función de su tamaño. Esto resume la baja proyección exterior de América Latina. Si a Brasil y México le agregamos Chile (46 puntos) y Argentina (43 puntos), suponen el 70 % del total regional.

La presencia global de América Latina disminuyó desde 2013. En 2016 bajó 15,4 puntos, de los 440,8 puntos de presencia global en 2015 a 425,4 en 2016. Salvo México, Panamá, Costa Rica y República Dominicana, los demás países han visto descender su presencia global de 2015. Esto responde a la reducción de la presencia económica, salvo México —país con mayor presencia económica—, Chile —que mantiene la posición del año anterior—, Colombia —sube cinco posiciones— y Panamá —está en el puesto 63 frente al 70 del año anterior—.

La presencia global regional depende mucho de la dimensión económica, el 54 %. Destacan los productos energéticos y las materias primas, vitales en la composición de las exportaciones y la capacidad de crecimiento. Las exportaciones de materias primas representan el 16 % de la presencia global frente al 14 % de la inversión extranjera. La energía y las exportaciones primarias suponen más del 36 % de la presencia global regional. Esto confirma la debilidad de su presencia económica, que entre 2015 y 2016 bajó 32,3 puntos. La debilidad es mayor si la comparamos con otras regiones, con un mayor peso de las exportaciones de manufacturas y servicios y las inversiones en el exterior.

La presencia blanda es el 29 % de la presencia global latinoamericana, mucho mayor que en Asia o Magreb y Norte de África. Pero la presencia blanda de América Latina gira en torno al deporte, el turismo y la información, con escaso aporte de tecnología (1,2 %), educación (1,4 %) y ciencia (4,3 %). El

[11] http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/inicio.

[12] Los países representados son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Solo faltan Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay.

aumento de la presencia blanda en 8,4 puntos sobre 2015 ha servido para amortiguar la caída en la presencia global. Excepto Cuba y Brasil, todos los países han aumentado su presencia blanda respecto a 2015. Esta ha aumentado en lo relativo a la información. El aumento de citas en noticias publicadas por las agencias de comunicación sobre los países latinoamericanos, hablando de cambios de Gobierno, referéndums históricos, crisis políticas y económicas o la muerte de Fidel Castro, ha sido la que más ha empujado al alza la presencia blanda de América Latina. En algunos casos, la mayor exposición informativa latinoamericana no puede ser vista como algo positivo.

América Latina frente a la coyuntura internacional

La evolución política regional ha condicionado su inserción internacional. En los años anteriores, el predominio de políticas bolivarianas y la hegemonía del proyecto del ALBA le otorgaron una orientación particular. Desde la pers-

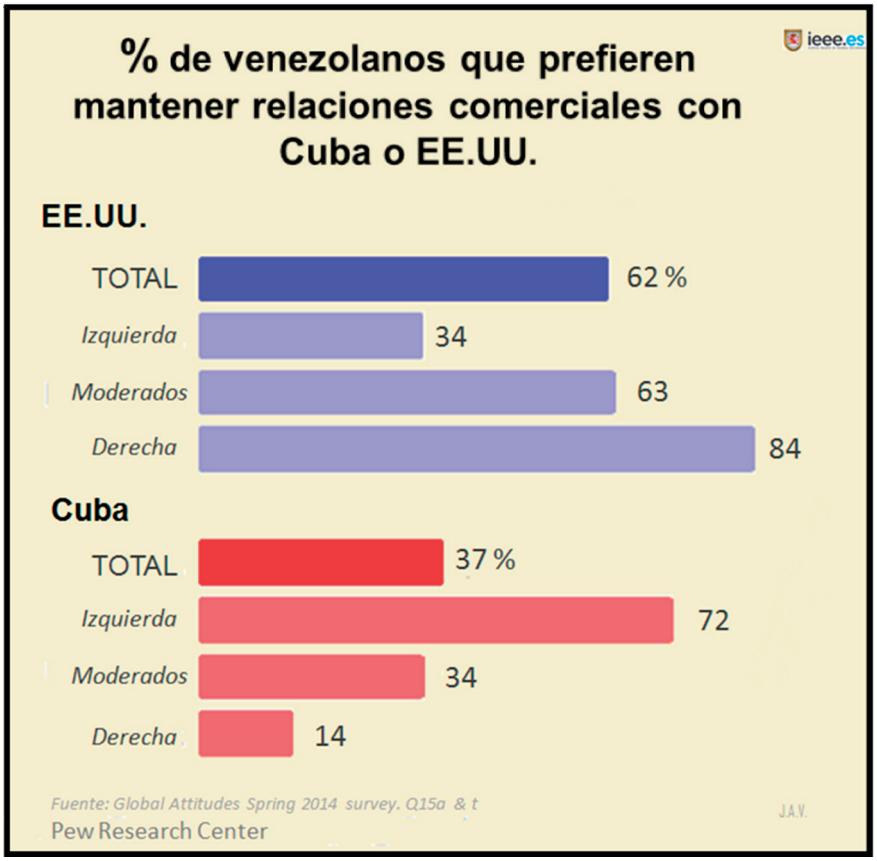


Imagen 3: Porcentaje de venezolanos que prefieren mantener relaciones comerciales con Cuba o EE. UU. Fuente: Elaboración propia.

pectiva de la alianza cubano-venezolana, la política exterior de sus principales socios (Bolivia, Ecuador, Nicaragua) y países afines (Brasil, Argentina) se caracterizaba por rechazo al libre comercio, un creciente proteccionismo, mayor presencia estatal en la economía y el reforzamiento de los lazos con algunos actores extrarregionales opuestos a los intereses de Estados Unidos, como China, Rusia o incluso Irán.

En el ínterin surgió la Alianza del Pacífico, presentada como una alternativa a los proyectos de integración ya consolidados (Mercosur, SICA y también Unasur y CELAC). La diferencia entre la Alianza y el ALBA gira en torno al deseo de la primera de abrirse al mundo globalizado, frente a la fuerte autarquía del segundo. El nacimiento de la Alianza generó un fuerte rechazo de los Gobiernos opuestos al proyecto. Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela hicieron fuertes declaraciones contra la Alianza, calificándola de caballo de Troya del imperialismo norteamericano.

Estado actual de los proyectos hegemónicos y de los liderazgos regionales

El estado actual de la integración regional es de crisis. En los últimos cinco años algunos proyectos han ido perdiendo impulso. Lo mismo se observa en las grandes instancias como CELAC y Unasur, más de concertación política que de integración económica y más acordes con la etapa vivida en los primeros quince años del siglo XXI. Incluso el ALBA se vio envuelto en una dinámica de desintegración, especialmente a partir de la muerte de Chávez.

La región sigue aquejada por un problema agudizado en los años de máxima expansión del proyecto bolivariano: la fragmentación. No se trata de una región dividida en dos bloques antagónicos, sino de países con contradicciones importantes entre sí, de modo que la búsqueda de consensos regionales, de avances en torno a una agenda regional común, resulta complicada.

El ALBA había crecido constantemente desde su formación en 2004 hasta 2009, tras la destitución de Manuel Mel Zelaya, el presidente hondureño que buscaba reformar la Constitución para ser reelegido. La salida de Honduras del ALBA marcó un punto de inflexión, acelerado con la muerte de Chávez en 2013. La falta de un caudillo que mantuviera su estela ahondó la sensación de orfandad, profundizada por las dificultades económicas que ya empezaban a sentirse y suponían menores ayudas para los Gobiernos aliados. Ni Morales, ni Correa, ni Ortega, ni Cristina Kirchner tenían las dotes de liderazgo equiparables a Chávez. Raúl Castro, que podía haber jugado ese papel, estaba inmerso en serios problemas internos y con un programa reformista que no termina de arrancar. Por si esto fuera poco, el Gobierno de Maduro comenzaba a tener problemas económicos y era más difícil mantener el proyecto del ALBA. El protagonismo regional del grupo comenzó a desdibujarse. Si en el pasado podía marcar la agenda regional y convocar cumbres

extraordinarias ante cualquier acto grave, poco a poco fueron perdiendo capacidad movilizadora.

La suspensión indefinida de Venezuela del Mercosur consuma la pérdida de influencia continental. Cuando Chávez ordenó retirar a su país de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y su inmediata incorporación a Mercosur, en 2005, esta se produjo sin discusión por los presidentes del bloque, aunque el Senado de Brasil y el Parlamento de Paraguay se tomaron su tiempo. La mínima actividad del ALBA durante 2017 contrasta con la actividad de años anteriores. Para colmo, el perfil de Moreno, el nuevo presidente ecuatoriano, es mucho más dialogante, y no únicamente hacia el interior de su país, contrastando con la actitud de mayor confrontación de Correa.

Un declive similar se observa en Unasur. Mientras Ernesto Samper fue su secretario general, gracias al chavismo, la institución jugó un activo papel mediador en la crisis venezolana. Una comisión integrada por los expresidentes Leonel Fernández (República Dominicana), Martín Torrijos (Panamá) y José Luis Rodríguez Zapatero (España) buscó mantener abiertos el diálogo entre el Gobierno venezolano y la Mesa de Unidad Democrática (MUD), pero sin demasiado éxito. Y eso pese a contar inicialmente, antes del triunfo de Trump, con el apoyo del Departamento de Estado y del Vaticano.

La vacante dejada por Samper como secretario general de Unasur, en julio de 2017, no se había cubierto a fines de ese año. La falta de acuerdo entre sus Estados miembros, debido en buena medida a bloqueos cruzados de algunas candidaturas, es una clara señal del marasmo político y administrativo en que está la organización. Esta parálisis ha arrastrado a la mayoría de los Consejos subregionales, que habían caracterizado su marcha ambiciosa en los primeros años de vida.

La experiencia de la CELAC es similar. La muestra más palpable de su inactividad ha sido la postergación, *sine die*, de la cumbre UE–CELAC que debía haberse celebrado en octubre de 2017 en El Salvador. El principal problema que llevó a suspender la reunión euro-latinoamericana fue la división existente en sus filas acerca de cómo tratar la crisis venezolana. A finales de julio de 2017 se reunieron en Lima los cancilleres de doce países de América Latina (y Canadá) para abordar monográficamente lo que ocurría en Venezuela. La denuncia de las violaciones de los derechos humanos perpetradas por el Gobierno de Maduro, al que calificaron de *dictadura*, y de las urgencias de abastecimiento de productos de primera necesidad fue una bofetada en pleno rostro del régimen chavista. Desde entonces el enfrentamiento entre Venezuela y sus aliados más fieles (Bolivia, Cuba y Nicaragua) y el Grupo de Lima es constante.

El funcionamiento de CELAC y Unasur está condicionado por la dificultad de encontrar acuerdos mínimos que permitan desarrollar una agenda común. A esto se suma un hecho adicional, aunque escasamente planteado e incluso

negado de forma sistemática por actores regionales relevantes, como es la existencia de objetivos contradictorios. La coexistencia de Unasur y CELAC, pese a sus diferencias institucionales y organizacionales, solo atrasa la respuesta a una pregunta clave para transitar de forma seria y sistemática por el futuro de la integración regional. La pregunta, sencilla, es: ¿Qué se quiere integrar? ¿América del Sur o América Latina? Dependiendo de la respuesta se debe primar Unasur o la CELAC, según corresponda, pero lo que carece de sentido es prolongar *sine die* la existencia de ambas.

La integración regional. Alianzas y bloques subregionales

De los tres bloques subregionales existentes, CAN, Mercosur y Sistema de Integración Centroamericano (SICA), el primero afronta una crisis terminal, iniciada con la salida de Venezuela en 2005, pero agravada posteriormente por la ruptura en dos partes: Colombia y Perú, por un lado, Bolivia y Ecuador, por el otro. Los dos primeros, que se integraron en la Alianza del Pacífico, firmaron tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y acuerdos multipartes con la UE. Finalmente, en noviembre de 2016 Ecuador firmó un acuerdo similar con la UE. Desde entonces, y desde el intento de Bolivia de vincularse a Mercosur, las expectativas de la CAN no son muy halagüeñas. El SICA tampoco atraviesa momentos de excesivo optimismo. El sistema se creó en 1993 y está integrado por ocho países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, y República Dominicana. La cumbre regional celebrada en diciembre de 2017 en Panamá refleja sus dificultades y cómo los problemas internos y las divisiones políticas pasan factura.

En dicha cumbre, los presidentes del SICA fueron incapaces de ponerse de acuerdo sobre la crisis hondureña. Ni siquiera pudieron incluir un análisis con recomendaciones relevantes en la declaración final. El comunicado publicado solo dice: «Expresamos nuestro acompañamiento al pueblo hondureño y exhortamos a las partes… a esperar los resultados finales en el marco de su institucionalidad y renovar sus deseos por las soluciones pacíficas». En la misma línea, el presidente panameño, Juan Carlos Varela, en su calidad de anfitrión, señaló que siempre hay que «buscar el respeto a la ley y a la Constitución», y pidió tanto al Gobierno como a la oposición «encontrar en el diálogo político el bienestar de su pueblo».

Mercosur atraviesa una nueva etapa, producto de los cambios en sus cuatro países fundadores. Con Macri, Michel Temer, Horacio Cartes e, incluso, Tabaré Vázquez, al frente de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, las cosas son diferentes de cuando estaban presididos por Fernández, Rousseff, Lugo y José Mujica. Inclusive de cuando Paraguay fue suspendido por la destitución de Lugo. Entonces Chávez y luego Maduro tenían una posición dominante en Mercosur, pese a que Venezuela no había cumplido con los requisitos para su plena incorporación.

Estos cambios aceleraron la negociación de un acuerdo de asociación con la UE. En su momento Rousseff tuvo un papel clave en su reactivación. Cuando esto ocurrió, los efectos de la crisis económica se notaban en Brasil y era evidente que había que dejar atrás la política proteccionista y autárquica, muy próxima al ALBA. El triunfo de Macri, reforzado con la presencia de Temer, potenció el aperturismo de Mercosur. La suspensión de Venezuela refleja la pérdida de influencia regional de un país que una década atrás soñaba con ser el líder regional, gracias al peso político de Chávez, a su influencia y también a la determinación de asumir el precio del liderazgo, posible gracias al entonces multimillonario excedente petrolero.

La organización regional más dinámica es la Alianza del Pacífico, fundada en 2011 por Chile, Colombia, México y Perú. Desde su nacimiento fue un revulsivo en el proceso de integración regional, que por presiones chavistas pasó de resaltar las cuestiones económicas y comerciales a sobrevalorar la concertación política. En otro golpe de péndulo, al que es tan proclive América Latina, la Alianza restableció la centralidad comercial y económica, sin olvidarse de las cuestiones políticas. Su irrupción fue mal vista por el ALBA, comenzando por Venezuela, Ecuador y Bolivia, y por algunos países del Mercosur, en especial Brasil y Argentina. Rápidamente llegaron los primeros ataques. Correa la definió como una herramienta del neoliberalismo para impedir la lucha contra el hambre y la pobreza. Morales manejó conceptos similares y denunció la implementación de políticas impulsadas «desde el norte». La Alianza también fue vista como una cabeza de puente de la OTAN en América Latina. Para el ministro de la Presidencia boliviano, la Alianza tiene una estrategia no solo comercial sino también política y militar, para reinstalar el Consenso de Washington y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Dos responsables de la política exterior brasileña mostraron su animadversión al proyecto. El principal asesor de política internacional de Rousseff señaló que la Alianza carecía de relevancia económica y no era competencia para Mercosur. El ministro de Relaciones Exteriores se pronunció en términos similares: la Alianza es «un esfuerzo que reúne países con características semejantes, pero es una alianza, no una zona de libre comercio, una unión aduanera o mucho menos un proyecto de integración profunda como Mercosur». Y fue más allá al definirla como un producto del *marketing*: «La Alianza del Pacífico tuvo un efecto publicitario muy fuerte, pero tuvo pocos resultados», salvo para los previamente convencidos[13].

Más allá del rechazo y de haber reinstalado la centralidad económica y comercial, la Alianza aportó interesantes novedades a la integración regional. Para comenzar, y por la vía de los hechos, respondió a la pregunta de si

[13] MALAMUD, Carlos. *Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas*. Real Instituto Elcano, DT N.º 15/2015. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3d13cd804a592a37adfbaf207baccc4c/DT15-2015-Malamud-Integracion-cooperacion-regional-America-Latina-diagnostico-propuestas.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1445853907990, pp. 15/6.

se quiere integrar América Latina o América del Sur. De los cuatro países fundadores, hay tres suramericanos (Chile, Perú y Colombia) y un norteamericano (México). Entre los observadores con posibilidades próximas de incorporación, hay dos centroamericanos, Costa Rica y Panamá. Frente al proteccionismo extendido en la región, los cuatro integrantes de la Alianza tienen TLC con Estados Unidos, la UE y muchos otros países del mundo. Esto les confiere una proyección internacional y una voluntad de vincularse al mundo globalizado, ausente en el ALBA.

También se ha revalorizado el papel de las empresas y de los empresarios en la integración, un rol sistemáticamente postergado por el estatismo de muchos Gobiernos regionales. Se creó un Consejo Empresarial de la Alianza (CEAP), formalmente vinculado a la organización y que aporta sus puntos de vista a la cumbre de presidentes[14]. Junto a ello es importante la solidez institucional. Sus países han atravesado distintos cambios de Gobierno y sin embargo se han mantenido vinculados al proyecto.

Tres países de la Alianza (Chile, México y Perú) firmaron el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), integrado inicialmente por doce países. En enero de 2017, tras acceder a su cargo, Trump retiró a su país del TPP. Sin embargo, los Gobiernos latinoamericanos decidieron mantenerse, recordando el potencial económico de la cuenca del Pacífico para las próximas décadas. Resulta interesante la decisión de la Cumbre de la Alianza, de julio de 2017 en Cali (Colombia). En esta ocasión, los cuatro presidentes mostraron su «firme propósito para fortalecer la integración en América Latina» y la prioridad del «fortalecimiento del espacio de cooperación en áreas de interés común y acercamiento que se ha alcanzado con el Asia-Pacífico». Esto último explica, además, la voluntad de incorporar a Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Singapur, ya no como observadores, sino como socios.

La presencia de actores extrarregionales relevantes: EE. UU., China y Rusia

La llegada de Trump impactó en las cada vez más difíciles relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Si bien se esperaba que estas se vieran afectadas por las amenazas contra México, no ha habido cambios dramáticos en el último año, con las excepciones de Cuba y Venezuela. Durante su campaña electoral Trump había hecho de México su blanco favorito. Tras acusar a los inmigrantes mexicanos de criminales, violadores y narcotraficantes, su propuesta de construir un muro fronterizo entre ambos países

[14] MALAMUD, Carlos. *Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas*. Real Instituto Elcano, DT N.º 15/2015. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3d13cd804a592a37adfbaf207baccc4c/DT15-2015-Malamud-Integracion-cooperacion-regional-America-Latina-diagnostico-propuestas.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1445853907990, p. 14.

encrespó más la relación. Su visita a México y la entrevista con Peña Nieto, en vez de encauzar el conflicto, lo agravó. Su denuncia de los intercambios comerciales en el marco del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) o NAFTA, por sus siglas en inglés, y su determinación, al menos testimonial, de acabar con él no calmaron las aguas.

Se temía que una escalada de tensión entre México y EE. UU. provocara la reacción solidaria de muchos países latinoamericanos. Sin embargo, esto no ocurrió. Por un lado, los mexicanos pidieron calma a sus pares, al preferir conducir la relación de forma dialogada. La llegada de Luis Videgaray a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) fue una señal en esa dirección. Por el otro, las dificultades políticas y económicas para construir el muro demostraron ser de mayor calado que lo inicialmente pensado. México reconoció que Trump tenía la libertad de construir el muro en su parte de la frontera, pero al mismo tiempo señaló rotundamente que no pagarían ni un dólar en su construcción. Tras trazar otras líneas rojas, vinculadas con el estatus y las condiciones de vida y repatriación de los emigrantes mexicanos residentes en Estados Unidos, Peña Nieto afrontó las negociaciones para actualizar el TLCAN después de veintitrés años de existencia.

En 2017 se realizaron cinco rondas negociadoras de las siete previstas. La dureza de las tratativas se relaciona con las expectativas mutuas, aunque de momento predomina el escepticismo sobre el futuro del acuerdo. En parte, este se debe a las exigencias de Washington, que pretende renegociar de forma obligatoria el acuerdo cada cinco años**,** dejar en sus manos el control de la mayor parte de las fábricas de autos y facilitar la aplicación de aranceles de artículos importados desde México y Canadá, los socios de EE. UU. en el TLCAN.

El 80 % de las exportaciones mexicanas se destinan al mercado estadounidense, aunque como consecuencia de la ofensiva de Washington contra el comercio bilateral han comenzado a diversificar el destino de sus ventas al exterior. Es un proceso lento y complicado. Las economías de México, Estados Unidos y Canadá están integradas a través de las cadenas globales de valor, que, en algunos sectores, como el automotriz, funcionan eficazmente. Esto explica las grandes resistencias a la ruptura del acuerdo en sectores económicos de EE. UU.

A esto se agrega la reforma fiscal aprobada por el Congreso a instancias de Trump que bajará considerablemente el impuesto sobre sociedades en EE. UU. El temor en México es que haya importantes repercusiones sobre su economía, comenzando por la deslocalización de empresas estadounidenses radicadas al sur del río Bravo. Sin embargo, el consenso inicial en torno a estos hechos es que aún es pronto para valorar el impacto de la reforma fiscal sobre la economía mexicana.

Pese a su dependencia comercial, México tiene algunas fortalezas en la negociación, que utilizará oportunamente. Primero, el papel de sus autoridades

policiales en el control fronterizo. La seguridad interior de EE. UU. depende de la cooperación y la colaboración de las autoridades mexicanas. Segundo, importante desde un punto de vista económico y político, México es un destino principal de las exportaciones de cereales estadounidenses, comenzando por el maíz, básico para la dieta popular. Numerosos estados productores de cereales han votado mayoritariamente por Trump, y en caso de que se graven con mayores aranceles las importaciones agrarias de EE. UU., facilitando las exportaciones de Argentina y otros países productores, los mayores perjudicados serían los campesinos que lo votaron.

Tras la arremetida de Trump contra el libre comercio y la globalización, el presidente chino Xi Jinping se convirtió en el principal defensor del libre comercio y la globalización, al menos desde el punto de vista retórico. Esto se demostró en su contundente discurso en Davos a comienzos de 2017. No solo eso. Durante el año se demostró el renovado interés chino por América Latina y viceversa, a tal punto que Panamá estableció relaciones diplomáticas con la República China y rompió los lazos diplomáticos con Taiwán. Después de esta medida solo quedan ocho países latinoamericanos que mantienen su relación con Taiwán: Belice, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana, junto con las caribeñas San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas. Los restantes países han reconocido oficialmente a China popular.

La *nueva era*, iniciada tras el Congreso del Partido Comunista Chino, dejó claro el lugar destacado que Pekín le reserva a la región en la próxima etapa. Muchos creen que América Latina debe beneficiarse de la Franja y la Ruta, un proyecto que primero debe conectar Europa con Asia, pero luego debería involucrar a América Latina. El proyecto de cable submarino entre China y Chile es un paso en la buena dirección.

En 2008 China publicó el *Libro Blanco sobre América Latina y el Caribe*, que incluye diferentes propuestas para impulsar la relación con América Latina. Estas se dedicaban a cuestiones muy variadas, como la política, la economía y los intercambios culturales, hasta la educación, la paz y la justicia. Ocho años después, a fines de 2016, China publicó un segundo documento estratégico que recoge las líneas maestras de la relación.

Durante los cinco años de la primera presidencia de Xi, el líder de la República Popular priorizó el papel de América Latina en la política exterior china como nunca se había hecho. La relación comercial fue vital en los primeros años del desembarco chino en América Latina. Pero en los últimos años la inversión directa ha sido una palanca muy útil. Las fusiones y adquisiciones de empresas han sido una herramienta frecuente de empresarios y gobernantes chinos. Entre 2003 y 2016 la inversión extranjera directa (IED) china en América Latina alcanzó más de 110.000 millones de dólares, la mayor parte en los últimos cinco años. En 2016, la IED china sumó 30.000 millones de dólares, un 39 % más que el año anterior. Dos años atrás, Xi señaló que su

objetivo era que en 2025 la inversión creciera a 250.000 millones de dólares. El incremento en la inversión también impulsó su mayor diversificación. De concentrarse en las áreas tradicionales de la demanda china —energía, minerales, e incluso construcción de infraestructuras—, se ha pasado a cubrir empresas financieras, agrícolas, manufacturas, industrias de la información, servicios, electrónica y aviación.

La oferta de obras de infraestructura a precios competitivos es un mecanismo de la penetración china. La oferta se completa con adecuadas líneas de financiación. En 2016, empresas chinas firmaron contratos de obras de ingeniería y construcción de infraestructuras por 19.000 millones de dólares, un 5,3 % más que en 2015. La asistencia financiera se ha concentrado en pocos países: Venezuela, Brasil, Argentina y Ecuador.

Las relaciones comerciales entre China y América Latina en 2016 alcanzaron los 216.600 millones de dólares. En líneas generales las exportaciones latinoamericanas se mantuvieron estables. China sigue siendo el principal comprador de productos mineros y energéticos, y de soja y azúcar. En este tiempo, China firmó TLC con Chile, Costa Rica y Perú, y es un mercado destacado para las exportaciones latinoamericanas. La recuperación de la demanda asiática, especialmente china, relanzará al sector exterior de América Latina, que en 2017 crecerá un 10 %, según la CEPAL, tras un lustro en caída[15].

En su visita a América Latina, en noviembre de 2016, coincidiendo con la XXIV Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), Xi propuso un nuevo marco de cooperación para estimular el crecimiento económico mediante el comercio, promover la inversión, proporcionar mayor apoyo a la cooperación financiera y fomentar la industria y la cooperación global. El proyectó se denominó *1+3+6*. En este esquema el *1* se refiere a un programa, el Programa de Cooperación China-América Latina y el Caribe para 2015-2019. El *3* son los *tres grandes motores* (comercio, inversión y cooperación financiera), que deben promover el desarrollo integral de la cooperación pragmática entre China y América. El *6* alude a las *seis áreas* prioritarias del proyecto: energía y recursos naturales; construcción de infraestructuras; agricultura; manufactura; innovación científica y tecnológica; y tecnología de la información.

Rusia ha intentado a lo largo de 2017, como había hecho en los años anteriores, reforzar su presencia en América Latina. Sus principales aliados regionales son Nicaragua, Venezuela y Cuba, que tras el distanciamiento con Washington ha vuelto a mirar a Moscú, una aproximación que Putin ve con satisfacción. Los dos principales vectores de la nueva presencia de Rusia en la región son la energía, especialmente hidrocarburos, y la venta de armamentos.

[15] CEPAL. *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2017.*

Rusia ha invertido mucho capital político en su defensa de Venezuela. No solo por las numerosas declaraciones, a todo nivel, en defensa de la democracia venezolana y a que no debe ser objeto de la injerencia extranjera, sino también del papel que jugó el Gobierno a la hora de renegociar parte de la deuda de Caracas con Moscú y que ha retrasado, aunque no se sabe exactamente cuánto tiempo, el desenlace de la crisis de su deuda externa. Rusia reestructuró el pago de 3.150 millones de deuda que tiene con Venezuela.

En abril de 2017 Rusia inauguró en la laguna de Najapa, cerca de Managua, una estación terrestre de vigilancia, controlada por el sistema global de navegación por satélite (Glonass), el equivalente ruso del GPS. Es la primera y única estación terrestre del Glonass en América Central. Según las autoridades nicaragüenses la base accedería a la señal de veinticuatro satélites rusos, lo que les permitirá controlar las embarcaciones que surquen sus aguas territoriales, mejorar los resultados en el combate al narcotráfico y la prevención de desastres naturales.

La inauguración de la base marcó un punto máximo de la cooperación militar entre los Gobiernos de Ortega y Putin. Pese a que los anuncios oficiales de las dos partes intentaron dar una versión tranquilizadora, muchos expertos en seguridad, latinoamericanos y de EE.UU., mostraron su inquietud y no se mostraron satisfechos con las explicaciones recibidas. No solo porque la construcción de la base fue acordada por ambos mandatarios a comienzos de 2016, cuando se estableció que su operación estaría a cargo de la Agencia Federal Espacial de Rusia (Roscosmos). También es relevante el hecho de que solo participó personal militar ruso. Para aumentar la preocupación regional, Managua cedió un edificio en la capital, teóricamente dedicado a combatir el narcotráfico, pero en realidad sería una sede complementaria a Najapa.

La relación ruso-nicaragüense comenzó en 2009, pero, pese a lo afirmado en su momento (que se trataba de intercambios comerciales bilaterales que no superaban los veinte millones de dólares anuales), lo importante son las cuestiones de defensa y la venta de armamento. En febrero de 2015, el ministro ruso de Defensa, Serguéi Shoigú, durante una visita a Managua, anunció un acuerdo para facilitar el atraque de buques de guerra rusos en Nicaragua. En esa oportunidad también se anunció el envío de cincuenta carros de combate T-72 (veinte de los cuales ya están en Nicaragua), dos barcos de misiles, cuatro lanchas patrulleras, vehículos blindados, dos helicópteros y aviones de combate y entrenamiento Yak-130. Millones de dólares en cooperación (desde 2007 solo en concepto de donaciones se han transferido más de 150 millones) y en armamento llegan anualmente desde Moscú.

Estados Unidos mostró su preocupación. En abril de 2017 el almirante Kurt Tidd, jefe del Comando Sur, declaró en el Senado que «Rusia mantiene una actitud inquietante en Nicaragua y podría afectar a la estabilidad de

la región»[16]. Además de la presencia que ya tiene en Brasil, Putin quiere ampliar su papel en Argentina, Cuba, Ecuador y México, y desde Nicaragua busca influir en Guatemala y El Salvador.

América Latina y la UE. El papel de España

Buena parte de la relación política birregional gira en torno a las cumbres UE–CELAC, inicialmente diseñadas como ALC–UE (América Latina, Caribe, UE). Para evitar superposiciones con las cumbres iberoamericanas se decidió convertir a ambas en bienales, realizándolas de forma alterna, los años pares las cumbres iberoamericanas y los impares las UE–CELAC. Debido a ciertas repercusiones de la crisis venezolana en CELAC este año ha sido imposible realizar la cumbre programada en El Salvador. El rechazo del Grupo de Lima a la política represiva de Maduro ha llevado a suspender el evento. Europa abogaba por su realización, pero, conocedora de las dificultades que afrontaba la presidencia *pro tempore* salvadoreña, accedió a la suspensión.

El *brexit* supuso un duro golpe para el proyecto europeo. Es la primera vez que un Estado miembro sale de la Unión. Sin embargo, pese a las predicciones más agoreras, la UE ha logrado resistir en buenas condiciones. Desde la perspectiva de las relaciones euro-latinoamericanas, la salida del Reino Unido tendrá consecuencias importantes, comenzando por la negociación o renegociación de acuerdos comerciales, ya que el Gobierno de Londres era un firme defensor de estos.

Actualmente la UE está negociando un tratado de asociación, que incluye un apartado de libre comercio, con Mercosur, al tiempo que busca actualizar con México el acuerdo firmado en 2000. Desde la perspectiva europea cerrar el tratado con Mercosur, cuyas negociaciones comenzaron en 2000, sería una señal positiva no solo de la importancia que América Latina tiene, o debería tener, para su futuro[17], sino también de cómo se prepara para afrontar la etapa *posbrexit*, en una línea similar a lo que supuso la consecución del TLC con Japón. Las negociaciones con México van por buen camino y lo único que resta es resolver ciertas cuestiones técnicas que deberían abrir las puertas a la renovación del tratado.

De cerrarse el acuerdo con Mercosur, la UE tendría acuerdos firmados con la mayor parte de América Latina. TLC con Chile, México, América Central y, eventualmente, Mercosur. Acuerdos multipartes con Colombia, Perú, y, desde 2016, Ecuador. Finalmente, en octubre de 2017 entró provisionalmente en vigor el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Cuba, firmado en diciembre del 2016. Únicamente Bolivia y Venezuela estarían al margen de

[16] https://www.infobae.com/america/america-latina/2017/07/01/la-base-secreta-de-espionaje-de-rusia-en-nicaragua-que-preocupa-a-la-region/.

[17] MALAMUD, Carlos. *Por qué importa América Latina*. Real Instituto Elcano, 2017, Informe n.º XX.

algún acuerdo con la UE. Bolivia porque tras la fractura de la CAN se ha negado a seguir los pasos de Colombia y Perú, lo que finalmente hizo Ecuador. Y Venezuela, suspendida de Mercosur, está al margen de las negociaciones.

Pese a las grandes resistencias de algunos Estados miembros, como Francia, las negociaciones entre la UE y Mercosur han seguido avanzando. En 2010, coincidiendo con la cumbre ALC-UE se decidió relanzar unas negociaciones que estaban paralizadas. Recién en los últimos años, y como consecuencia de una iniciativa del Gobierno de Rousseff, se pudo destrabar el proceso. Durante 2017 las partes avanzaron en sus posiciones, mejoraron sus ofertas, aunque subsisten algunos puntos de conflicto, relacionados con el proteccionismo de ambas partes. De todas formas, existen serias posibilidades de que se alcance un acuerdo a principios de 2018, aunque la posibilidad de un nuevo fracaso tampoco puede descartarse. España, junto con Portugal, es gran defensora del proyecto.

En líneas generales la relación birregional está fundada en bases sólidas. Los múltiples intercambios, no solo las inversiones y el comercio, son constantes, pero las dos partes implicadas no terminan de valorar las ventajas que resultarían de potenciar unos lazos únicos. Una mayor presencia europea en América Latina le permitiría aprovechar las oportunidades presentes a partir de las transformaciones que están teniendo lugar, tanto internas como externas. Entre estas últimas hay que estar pendientes de cómo la Administración Trump manejará las relaciones hemisféricas (en abril se celebrará en Lima, Perú, la VIII Cumbre de las Américas). También de la presencia de China en un continente fijado como prioritario por sus máximas oportunidades. Desde la perspectiva europea se trata más de una oportunidad que de un desafío o de una competencia por la hegemonía, un planteamiento extraño al estilo de la UE.

La agenda política de 2018 estará jalonada por ciertos acontecimientos destacados, comenzando por el cierre de las negociaciones con Mercosur, aunque no se trate del único acontecimiento a considerar. La puesta en marcha del Tratado de Cooperación con Cuba será otro tema importante. En abril, coincidiendo con la elección del nuevo presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros, en relevo de Raúl Castro, se pondrá a prueba su capacidad de resistir y amoldarse a cambios de tanta envergadura.

La resolución de la crisis venezolana también preocupa mucho en Bruselas. Como se ha visto, influye negativamente en la relación birregional. En noviembre de 2017 la UE puso en marcha sus primeras sanciones contra el Gobierno venezolano, y se reclamó la liberación de los presos políticos y la celebración de elecciones con plenas garantías para las partes. Las sanciones establecen la prohibición de exportar armamento y cualquier otro material represivo, a la vez que abren las puertas para sancionar de forma individual a autoridades civiles y militares consideradas responsables de la represión y del deterioro democrático.

En noviembre de 2018 se celebrará la XXVI Cumbre Iberoamericana en Guatemala, ya en su formato bienal. Es una nueva oportunidad para que España revalide el compromiso iberoamericano, un proyecto liderado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Al mismo tiempo, la política exterior española hacia América Latina debe combinar hábilmente el enfoque regional, una de sus principales señas de identidad, con la potenciación de las relaciones bilaterales con todos los países de la región. Se trata de una política que dio resultados tangibles, como se observó durante la crisis catalana, cuando ningún país latinoamericano o caribeño asumió públicamente las posturas secesionistas de quienes impulsaban la ruptura de España.

A modo de conclusiones: perspectivas de futuro

América Latina se encuentra frente a una importante encrucijada, tanto desde una perspectiva política como económica, social e incluso con repercusiones internacionales. El resultado del ciclo electoral 2017–2019 puede tener consecuencias decisivas no solo para el desarrollo interno de los países implicados, sino para el futuro de la región en su conjunto. De la naturaleza de los Gobiernos que salgan de las urnas en estos comicios dependerán las alianzas intrarregionales que puedan formarse, la búsqueda de consensos, el futuro de los procesos de integración regional e, incluso, la forma en que América Latina se vincule al mundo globalizado.

La identidad de los nuevos gobernantes servirá para señalar si estamos o no frente a un nuevo ciclo político, pero, más importante todavía, servirá para determinar si son viables las reformas necesarias para convertir a los países latinoamericanos en economías más competitivas, acordes con la revolución tecnológica y capaces de adaptarse a los desafíos de la digitalización. Las reformas educativas y del sistema laboral (incluidas las pensiones) deben ir acompañadas de un vasto proyecto de construcción de infraestructuras, con inversiones público–privadas.

Tras un largo período de Gobiernos populistas de influencia chavista, la realidad latinoamericana se ha vuelto mucho más compleja y variada. Las unanimidades del pasado han comenzado a desaparecer tras la muerte de Hugo Chávez y las manifestaciones de la crisis venezolana, que ha restado recursos a la financiación de un proyecto hegemónico, como era el representado por el ALBA. Los Gobiernos de hoy, comenzando por el de Nicolás Maduro, deben reconocer los cambios y adaptarse a una situación donde debe haber lugar para posturas contradictorias. Y si bien en América Latina sigue estando vigente el principio de la no injerencia en asuntos internos de los países, se trata de una postura cada vez más indefendible en el mundo intercomunicado en que nos movemos.

El futuro de la integración regional también está en juego. La coyuntura está marcada por la crisis de la mayoría de los proyectos, comenzando por

CELAC, Unasur y el ALBA. Mercosur está discutiendo qué hacer con unas estructuras anquilosadas durante años de compadreos ineficientes y ver si es posible adaptarlas para volver a salir al mundo. Por su parte la Alianza del Pacífico, la única historia reciente de un cierto éxito, tiene que seguir avanzando para demostrar que su trayectoria no tiene que ver con el éxito efímero de una buena campaña de *marketing*, sino que es un proyecto sólido, de largo plazo y con perspectiva de continuidad.

En los años venideros América Latina no vivirá de espaldas al contexto internacional. Pero sus gobernantes deberán diseñar mejor sus políticas exteriores y elegir mejor las alianzas. No basta con estar fuera por estar. Hay que saber cómo y para qué. De ahí que se deberían priorizar mejor las opciones disponibles, en función de los intereses nacionales y regionales. Pero eso no se hace, como prueban las cumbres en las que participa CELAC, tanto con China como con la UE. Hasta ahora ha sido imposible fijar en ellas posturas comunes de calado o plantearse negociaciones conjuntas con las contrapartes. El día que lo logre, América Latina habrá dado un gran paso en su consolidación tanto interna como internacional.

Capítulo cuarto

Asia-Pacífico: un año de elecciones trascendentes y conflictos perpetuos

Rafael Bueno

Resumen

Este capítulo, dedicado a la región Asia-Pacífico, pretende subrayar en primer lugar que esta zona geográfica ya no puede ser entendida siguiendo la antigua definición de las cinco Asias. La geopolítica actual, su intercambio económico y la reemergencia de un actor como China, que ya ha comenzado a recuperar y reclamar su espacio histórico, han convertido a esta zona en un bloque heterogéneo pero interconectado por sus fuertes lazos económicos e intereses geopolíticos.

A esta cambiante situación se une también el deseo de la nueva administración en Washington de desplazar su política hacia lo que denomina Indopacífico para equilibrar su relación con China en la zona y dar mayor protagonismo frente a Pekín, a la India y Japón.

En segundo lugar, ante este contexto geográfico en transformación analizaremos los acontecimientos más destacados en la región desde un punto de vista sociopolítico a partir de una serie de elecciones en los países clave.

Finalmente, se analizan los principales conflictos en la región, que perduran a lo largo de la historia, entre los que sobresale Corea del Norte, con su inalterable deseo por dotarse de un programa militar nuclear a cualquier precio, que puede cambiar definitivamente la situación geopolítica en Asia-Pacífico.

Palabras clave

Asia-Pacífico, conflictos, elecciones, península coreana, programa nuclear, misiles balísticos, mar del Sur de China, Congreso Partido Comunista Chino.

Abstract

This chapter on the Asia-Pacific region aims to emphasize first that this geographical area can no longer be understood by following the old definition of the "Five Asias". The current geopolitical situation, its economic interactions and the re-emergence of an actor like China, which has already begun to recover and claims its historical space in the region, has turned this area into an heterogeneous block of states interconnected with each other due to their strong economic ties and political and geopolitical interests.

Secondly, coinciding with this changing situation, there is a different aspiration of the new administration in Washington to shift its policy towards what they call "Indo Pacific" as an attempt to balance in the area its relationship with China and give India and Japan greater importance, as new competitors for Beijing.

Given this changing geographical context, the most important events in the region have been analyzed from a socio-political perspective through a series of elections in the key countries.

Finally, we have also made explicit reference to the main conflicts that have lasted throughout history. Over all, North Korea has been especially important due to its unalterable desire to acquire a nuclear military program, at any price. A scenario that might definitely change the geopolitical order in Asia Pacific.

Keywords

Asia Pacific, conflicts, elections, Korean Peninsula, Nuclear and Ballistic Programs, South China Sea, Chinese Communist Party Congress.

Introducción

Nuestro planeta está inmerso en un proceso de transformación, pero en Asia-Pacífico, a diferencia de otras zonas, no ha habido revoluciones o conflictos armados de escala y violencia comparables a los de Irak, Siria, Libia o Yemen, por nombrar algunos ejemplos.

Lo importante de la situación actual a nivel global es que se están produciendo dos fenómenos al unísono. Lo que algunos ya pronostican como el principio de la caída de un imperio y la llegada de uno nuevo[1]. Pero a diferencia de períodos pasados, el nuevo imperio no está llegando por primera vez, sino que está de regreso.

Paradójicamente, los Estados Unidos, que durante las últimas décadas se habían alzado como el faro ideológico mundial, presentando el sueño americano como una fantasía colectiva, no solo parece que están retrocediendo, sino que desde la elección de Donald Trump ni siquiera pretenden ser un buen ejemplo para el mundo.

El *América first* puede acabar por «[...] romper bruscamente con la forma en que los presidentes de Estados Unidos definieron su relación con la comunidad internacional a lo largo de siete décadas desde la Segunda Guerra Mundial»[2].

Por otro lado, la República Popular China, que sigue autodenominándose *zhong guo* o el *imperio del centro*, con la civilización continua más milenaria, aparece ahora como un modelo alternativo para la gobernanza global, calificando novedosamente y de manera oficial al planeta como una comunidad global de la humanidad.

En 2017 en Asia cabe destacar dos factores determinantes que han marcado no solamente esos doce meses, sino que condicionarán también, probablemente, el 2018 en la pugna por adaptarse a este nuevo mundo en transformación sin una dirección clara.

El primero es el de las diferentes elecciones al Ejecutivo, que si bien en algunos países han dado paso a nuevos Gobiernos de color político diferente, en otros, como Japón, han significado continuidad.

En el caso de China, las elecciones se han celebrado en forma de Congreso del partido que tiene el monopolio del poder desde el año 49. La gran pregunta es si sus resultados les permitirán afrontar de una manera más estable los formidables problemas internos y con la suficiente fuerza los retos internacionales pendientes.

---

[1] Algunos autores como Emmanuel Todd *en Après l'empire. Essai sur la décomposition du système américain* en Gallimard (2002), llevan pronosticando este cambio.

[2] SZUPLAT, Terence. «Why Trump´s "America First" Policy is Doomed to Fail». *The New Yorker*, 3 de febrero de 2017.

En 2016, como antesala de lo que vendría en 2017, ya hubo algunos cambios de gran trascendencia, como las elecciones en Taiwán, en donde por primera vez una mujer, Tsai Ing-wen, fue elegida presidenta, y por segunda vez en su corta historia accedían al poder los independentistas del Partido Progresista Democrático, lo que reabría un frente temporalmente cerrado entre Pekín y Taipéi sobre la independencia de la isla[3].

En Asia Central, Islam Karimov, primer presidente de Uzbekistán, fallecía en septiembre del 2016 dejando dudas sobre la continuidad del régimen[4].

En Filipinas, el populista y exalcalde de Mindanao, Rodrigo Duterte, era elegido presidente en mayo tras una campaña basada en la lucha contra el crimen y prometiendo combatirlo a cualquier precio, dentro o fuera de la ley. Tras su elección han muerto miles de personas en su particular cruzada contra el crimen y las drogas. En política internacional ha provocado una abrupta ruptura con su histórico aliado en la zona, Estados Unidos, y se ha aproximado a Pekín[5].

Comenzaba 2017 con una nueva Administración en Washington después de ocho años del demócrata Barack Obama, a quien sucedía un presidente inesperado, impopular e impredecible que prometía *America first* y romper con todo lo construido por la Administración precedente.

A la victoria de Trump siguieron varias citas electorales y congresos importantes en Asia, empezando por Hong Kong. Allí de nuevo, siguiendo el ejemplo taiwanés, una mujer, Carrie Lam, era elegida por primera vez para dirigir la joven región administrativa especial china. Lam debía optar desde el primer día entre la línea oficial marcada por Pekín o, por el contrario, el cambio desde dentro, satisfaciendo las demandas de gran parte de la juventud, que ve al sistema político chino inaplicable en la antigua colonia británica e incapaz de dar solución a los problemas diarios de la gente como el altísimo coste de la vida y la escasez de vivienda[6].

El año 2017 fue también noticia por la celebración de elecciones no esperadas en Corea del Sur y en Japón, los dos principales aliados de EE. UU. en

[3] No hay que olvidar que desde 1949 el Partido Nacionalista o Kuomintang ha gobernado en Taiwán, a excepción de estas elecciones en 2016 y del período del 2000 al 2008, cuando Chen Shui Bian rompía medio siglo de dominio nacionalista.

[4] Después de casi tres décadas en el poder, repartidos entre la República Soviética y el Estado Independiente de Uzbekistán, Islam Karimov fallecía dejando la transformación económica en marcha y la seguridad de la zona en su lucha contra el terrorismo y los diferentes tráficos en manos del hasta entonces primer ministro Mirziyoyev, actual presidente.

[5] El presidente Duterte llego a referirse al presidente Obama públicamente como «son of a whore», lo que llevó a la cancelación de su participación en un encuentro regional en Laos. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2016/sep/06/son-of-a-whore-was-not-meant-to-be-personal-duterte-tells-obama.

[6] «CarrieLamwinsHongKonf´stopjob,butcanshedelivers?».Disponibleen:http://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/2082202/carrie-lam-wins-hong-kongs-top-job-can-she-deliver.

Asia-Pacífico, crecientemente preocupados por el aumento de la tensión en la península coreana.

Las elecciones presidenciales en Corea del Sur fueron fruto de la destitución exprés de la presidenta Park Geun-hye, que abría la puerta al poder al Partido Democrático de Corea de Moon Jae-in, antiguo colaborador del presidente y premio nobel Kim Dae-jung[7].

En Japón, por el contrario, fue el primer ministro Shinzo Abe quien, sorpresivamente, decidió adelantar las elecciones más de un año con la esperanza de asegurarse un mandato más sólido en la Dieta, y así poder implementar su proyecto económico y hacer frente con firmeza a la amenaza norcoreana aprovechando su buena relación con el presidente Trump[8].

El año también trajo cambios en el otro gigante asiático, India, que elegía por primera vez a un presidente de la casta dalit, o intocables[9], como símbolo de modernidad y de democracia consolidada, aunque dicha presidencia siga teniendo un carácter mucho más simbólico en comparación con el poder ejecutivo del primer ministro.

El año terminaba con el decimonoveno Congreso del Partido Comunista Chino, que entronaba nuevamente a un *emperador* desde los tiempos del Gran Timonel, Mao Zedong.

Con la reelección de Xi Jinping como secretario general del PCCh y presidente del país para el próximo quinquenio, no solamente se daba continuidad a su proyecto para los próximos treinta años, sino, lo que es más importante, se añadían su corto legado en forma de pensamiento y su nombre a las dos grandes figuras de la dinastía comunista: Mao Zedong y Deng Xiaoping[10].

Finalmente, el año terminaba como empezaba, con el presidente norteamericano como protagonista con su larga gira asiática[11]. Durante casi dos semanas visitaría cinco países, asistiría a varias cumbres internacionales y se

---

[7] La presidenta Park estuvo en el poder desde 2013, cuando ganó por un estrecho margen de diferencia a su contrincante Moon. Lo que menos se esperaba la presidenta Park es que su especial relación con Choi Soon-sil, como mantuvieron sus respectivos padres, acabaría derivando en una conspiración que produciría su propia destitución por la Asamblea Nacional y la posterior ratificación del Tribunal Constitucional.

[8] http://edition.cnn.com/2017/10/22/asia/japan-election-results/index.html.

[9] Los *dalit* en la India se consideran fuera del propio sistema de castas por lo que son considerados intocables. A pesar de representar el 17 % de la población, siguen sufriendo la discriminación en temas tan importantes como la educación o la sanidad, a pesar de estar prohibido por la propia Constitución. En PANIKER, Agustin. *La sociedad de castas religión y política en la India*. Edit. Kairos 2014.

[10] «A huge deal for China as the era of Xi Jinping Thought begins». Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2017/oct/19/huge-deal-china-era-of-xi-jinping-thought-politics

[11] Para un completo seguimiento del viaje del presidente Trump a Asia en imágenes: https://www.nytimes.com/2017/11/08/world/asia/trumps-visit-to-asia-in-pictures.html; análisis de su importancia, en https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/11/04/four-reasons-trumps-asia-trip-is-so-important/?utm_term=.73a-

reuniría con los principales líderes regionales, ofreciendo claros mensajes sobre sus prioridades, objetivos y soluciones para un mundo que sigue de momento necesitando el liderazgo de EE. UU. frente a los principales desafíos globales.

En cuanto a las cuestiones de seguridad y los conflictos más arraigados, no hay atisbos claros de solución o mejoría en un futuro cercano, aunque, como señala Uri Friedman en referencia al papel que jugará Estados Unidos en ellos, «el mayor factor de incertidumbre en el mundo podrían ser los propios EE. UU.»[12].

Son pocos los que no ven en la península coreana el conflicto más peligroso por sus devastadoras consecuencias a nivel regional y global. Con una Corea del Norte cada vez más cerca de finalizar su programa militar nuclear y de misiles intercontinentales, la situación podría dar un giro dramático en 2018.

El récord histórico de pruebas de misiles en Corea del Norte[13], la inestabilidad política en Corea del Sur con el proceso de destitución de la presidenta Park y el cambio de Administración en Washington han impedido en 2017 una política clara y consensuada entre Corea del Sur, Estados Unidos y Japón ante la amenaza norcoreana. Una vez más, los dirigentes norcoreanos han sabido jugar a su favor la división externa y la falta de acuerdo entre los principales actores externos implicados en la península.

Otro de los conflictos perennes en la zona se encuentra en el mar del Sur de China, donde diferentes países se disputan más que un territorio marítimo y el prestigio de poseer unos islotes con reclamaciones históricas.

Se trata de una extensa zona donde no solo está en juego el control de grandes recursos energéticos (gas y petróleo), sino también el control de una de las rutas marítimas más congestionadas del mundo, con un tercio de todo el tráfico marítimo. Solamente el petróleo transportado por las aguas del estrecho de Malaca desde el océano Índico hacia el este de Asia a través del mar del Sur de China triplica la cantidad que pasa por el canal de Suez y representa quince veces el volumen que transita por el canal de Panamá.

Esto convierte a esta zona en un lugar de gran valor estratégico para las grandes potencias, como señala Graham Allison al recalcar el nuevo papel revisionista de las potencias implicadas y, en especial, la reemergencia de China y su particular contienda con Estados Unidos en la zona. La pugna, advierte Allison en referencia a las guerras del Peloponeso, puede convertirse

7be426215. La versión oficial en https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/11/15/president-donald-j-trumps-visit-asia-advanced-america-first-priorities.

12 https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/12/global-conflicts-to-watch-in-2017/510095/.

13 Desde 1984, Corea del Norte ha realizado más de 150 pruebas de sus misiles y ensayos nucleares, y más de la mitad corresponden a la llegada de Kim Jong Un al poder en 2011.

en una nueva *trampa de Tucídides* que haga inevitable un conflicto armado entre Pekín y Washington[14].

En Asia Central, Afganistán sigue luchando contra sus *fantasmas* internos[15]. Parece poco viable una transformación real y duradera de su arcaica sociedad y pocos esperan de los cambios superficiales de Trump en la política de Obama hacia dicho país, con el envío de más tropas, un restablecimiento del orden político y de la seguridad para sus ciudadanos.

En este resumen del año no podíamos dejar de hacer referencia a las dos potencias nucleares del sur de Asia, India y Pakistán, que en 2017 celebraron por separado sus setenta años de independencia del Imperio británico sin conseguir que sus relaciones dejen de ser cuando menos turbulentas y complejas, sobre todo desde que esa zona en el sur de Asia se ha convertido en un epicentro del terrorismo y del extremismo religioso.

Cómo lograr un mínimo de estabilidad entre ellas y, sobre todo, prevenir la proliferación nuclear y evitar el riesgo de guerra a gran escala entre ambas potencias nucleares[16] sigue siendo uno de los retos más importantes —y posiblemente menos reconocidos— de la comunidad internacional en el siglo XXI.

Y finalmente, el año terminaba con uno de los conflictos menos conocidos y menos cubiertos por los medios de comunicación: la persecución y lucha por la supervivencia de los rohinyás en Myanmar.

Una crisis que se volvía a reproducir de nuevo este año con gran virulencia y veía como más de medio millón de personas, más de un 80 % mujeres y niños, tenían que escapar de su país y buscar refugio en la vecina Bangladesh, ante la persecución y asesinatos de miles de personas de esta etnia de religión musulmana en una sociedad de mayoría budista[17].

Un año de elecciones trascendentes

2017 fue un año crucial en citas electorales, algunas esperadas y otras imprevistas. En China, lo más parecido a unas elecciones fue la renovación del

[14] Ver «Estados Unidos, China y la trampa de Tucídides» en *El País*. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/06/20/opinion/1497956137_641445.html.

[15] Afganistán está cada vez más cerca de convertirse en un Estado fallido otra vez. Sin seguridad para su pueblo, sin un Estado de derecho y sobre todo sin esperanza, dieciséis años después de que se les prometiese la democracia y la estabilidad.

[16] Para algunos políticos como Sashi Tarroor, antiguo secretario general adjunto de Naciones Unidas, y exsecretario de Estado indio, el problema es que India tiene un Ejército, pero en Pakistán, el Ejército tiene un Estado. Disponible en: http://www.aljazeera.com/programmes/upfront/2017/07/india-pakistan-rivals-170728122506901.html.

[17] Para ACNUR más de medio millón de rohinyás se han tenido que alojar en campamentos provisionales en el vecino país Bangladesh. https://www.esglobal.org/los-rohingyas-la-minoria-olvidada/.

Ejecutivo en el Congreso del Partido Comunista, que cada lustro tiene que renovar a su cúpula dirigente y aprobar la dirección del país para las décadas siguientes.

Hong Kong fue la primera parada electoral y paradójicamente, el único lugar de la República Popular China donde, de momento, el Gobierno tiene que tolerar el ejercicio democrático de elegir a sus dirigentes, aunque sujeto a especificidades —elecciones con características chinas— cada vez más chinas y menos democráticas.

En la República de Corea, el escándalo y posterior destitución del poder de la presidenta Park Geun-hye, convirtiéndola en la primera jefa de Estado democráticamente elegida en ser apartada de sus funciones, arrestada y encarcelada[18], se cerró con nuevas elecciones en mayo, en las que la sociedad civil una vez más demostró una gran madurez democrática.

En el mes de julio India eligió su decimocuarto presidente, que, a diferencia de la mayoría de los presidentes del mundo, carece de poderes ejecutivos. El hecho de que el vencedor, Ram Nath Kovind, provenga de la ni siquiera *casta* de los intocables fue interpretado como un mensaje al mundo sobre la solidez de su democracia y a su población sobre el avance social de la sociedad.

Otra de las elecciones no esperadas se produjo en Japón con el adelanto electoral en catorce meses por el primer ministro Shinzo Abe para poder acometer con más garantías las reformas económicas (Abenomics), hacer frente a su principal amenaza exterior proveniente de Corea del Norte y librarse de posibles futuros rivales políticos como la gobernadora de Tokio, Yuriko Koike.

El año terminaba con la incógnita con la que comenzaba: el papel de los EE. UU. en la región tras las promesas o amenazas que Trump había asegurado implementar desde el día uno si era elegido presidente en noviembre de 2016.

Hong Kong: entre el continuismo y la democracia

Carrie Lam[19] era elegida el 26 de marzo *chief executive* de la antigua colonia británica de Hong Kong para los próximos cinco años[20].

[18] El Tribunal Constitucional confirmó por unanimidad la decisión del Parlamento de impugnar a la presidenta Park, que al perder su inmunidad se enfrentó a cargos criminales.

[19] Carrie Lam ganó con 777 votos de los 1 194 elegibles para convertirse en la primera mujer líder de la ciudad.

[20] El jefe ejecutivo de Hong Kong es elegido por un comité de 1 194 personas que representan por sectores a los poco más de siete millones de habitantes. Entre dichos sectores destacan las asociaciones de empresarios, profesionales y asociaciones sindicales, así como políticas y religiosas. Paralelamente, la lista de candidatos tiene que ser aprobada por el poder político en Pekín, por lo que no hay una elección directa por parte de los ciudadanos.

Durante más de un siglo y medio, los que han dirigido los destinos de la excolonia siempre habían sido impuestos por Londres primero o por Pekín después. A pesar de que en las negociaciones entre el Gobierno chino y el británico sobre la vuelta a la soberanía china se acordó que eventualmente el jefe ejecutivo sería elegido por sufragio universal, todo permanecía igual.

Pero China tendrá que decidir en un futuro cada vez más cercano si finalmente respeta la política de Deng Xiaoping de un país y dos sistemas de manera plena, o sigue su política continuista teniendo en cuenta que Hong Kong es un espejo en donde se mira Taiwán.

A pesar de haber sido elegida en marzo, Lam esperó hasta julio para tomar oficialmente posesión de su cargo. Un momento especialmente simbólico no solamente por coincidir con el 20 aniversario del regreso de Hong Kong a la soberanía china, sino también con la primera visita del presidente Xi Jinping como máximo líder a la antigua colonia. De nuevo, toda una puesta en escena cargada de simbolismo.

A diferencia de visitas anteriores, en esta ocasión el presidente Xi evitó los baños de multitudes locales para prevenir posibles manifestaciones prodemocráticas herederas del movimiento de los paraguas, pero las protestas, encarnadas en aquellas manifestaciones[21] en 2014 siguen siendo el principal aviso para las autoridades locales y para el Gobierno central de que la juventud en Hong Kong quiere garantías de que no perderán derechos en 2047[22], cuando termina el modelo de un país con dos sistemas, después de los cincuenta años acordados en la fase de transición.

Lam no tiene el apoyo de la gente, pero de momento sí el de Pekín, y todo parece indicar que en sus cinco años de mandato la reforma política no ocupará un lugar destacado. Pero si quiere evitar que afloren nuevas *revoluciones* como sucedió en los casi tres meses de ocupación de las calles con el consiguiente colapso social y económico en 2014, tendrá que hacer entender a Pekín que hay que buscar un camino intermedio entre el continuismo y la democracia.

Parece evidente que ni China, que ya no necesita mantener las apariencias, se ha contagiado de la democracia que emana de su dinámica sociedad civil, ni la antigua colonia se ha convertido en la China de los años setenta que otros auguraban.

Con su Consejo Legislativo (LEGCO) dividido entre independentistas y pro-Pekín, Hong Kong seguirá debatiéndose entre el continuismo y la democracia

[21] La *revolución de los paraguas* es un movimiento de desobediencia social que se inició en 2014, liderado por estudiantes e intelectuales para exigir más democracia y elecciones libres en Hong Kong. http://www.bbc.com/news/world-asia-china-29407067 y http://www.bbc.com/news/world-asia-29512134

[22] http://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/2091219/new-hong-kong-think-tank-focuses-way-forward-beijing-after.

hasta 2047, cuando Pekín deja de estar atada a su promesa de respetar los derechos de la ciudad y su autonomía como hasta ahora, incluidas las carreras de caballos[23].

Corea del Sur entierra su pasado reciente

La República de Corea no solo ha experimentado un crecimiento económico extraordinario, sino también un proceso de democratización admirable y exportable a otros países de la zona. Su sociedad civil ha pasado a jugar un papel determinante y ha logrado con sus manifestaciones que caigan ministros y presidentes democráticamente elegidos, como el último caso de Park Geun-hye, cuya destitución puso fin a un legado familiar ligado a la dictadura y en cierta forma a su vecino del norte.

Pocos podían imaginar cuando comenzaron las protestas contra la presidenta Park por corrupción y nepotismo a finales del 2016[24] que el 9 de mayo de 2017 un antiguo disidente sería elegido presidente de la República.

De nuevo, un candidato de un partido de centroizquierda ocupaba la Casa Azul desde el premio nobel Kim Dae-jung y, lo más significativo, con el 17 % de ventaja sobre el segundo candidato, lo que representaba el mayor margen entre candidatos en unas elecciones presidenciales.

Irónicamente, muchos de los que se manifestaban contra el general Park Chung-hee en los años setenta pidiendo democracia no imaginaban entonces que verían cumplido su sueño de llevar a la presidencia a un candidato de la izquierda derrocando legalmente a la propia hija del general Park Geun-hye.

Todo parece indicar que esta nueva Administración será diferente a la anterior en las formas y en el fondo. La expresidenta Park, hija única del antiguo dictador y modernizador de la república, tuvo que sufrir en primera persona el terror de la división con el norte, pues su propia madre fue asesinada por el régimen norcoreano en un atentado contra su padre, convirtiéndola durante años en la primera dama *de facto*.

Por su parte, el nuevo presidente Moon no solo tiene orígenes humildes, sino que sus padres eran refugiados venidos de Hungnam, un puerto en Corea del Norte, y evacuados al comienzo de la guerra. Los votantes han visto en él a alguien más cercano a su realidad y a sus problemas cotidianos.

---

[23] http://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/1943075/too-soon-talk-about-2047-legal-experts-split-when-hong-kong.

[24] En primera instancia la Asamblea Nacional votó a favor de la destitución de la presidenta en diciembre 2016, tras las revelaciones de que había divulgado secretos de Estado a una amiga personal y la había favorecido en subvencione publicas, además de haber confabulado para extorsionar a las grandes empresas o *chaebols* para que le entregaran millonarias donaciones.

Ha prometido un nuevo estilo de hacer política y de vida, empezando por la creación de un *comité de la verdad* para aclarar el escándalo de su antecesora y un gran plan de choque para ayudar a los jóvenes a conseguir trabajo, aboliendo el actual sistema de *contactos* imprescindible para poder progresar socialmente. Como acto simbólico ha despojado a la Casa Azul de su antiguo simbolismo, convirtiéndola en un museo abierto a la ciudadanía.

Aparte de los desafíos económicos y sociales, la región se está viendo especialmente afectada por la transformación global que vive el mundo, que tiene como principales fuerzas motrices la nueva visión de la política asiática en Washington y el nuevo papel de la China de Xi Jinping, sin olvidar la cada vez más imperante necesidad por recuperar su antiguo espacio político regional de Japón y el desafío norcoreano. Todos estos factores convierten a Moon Jae-in en un actor clave, sobre todo si cumple su promesa de revisar la anterior política de la presidenta Park con EE. UU., la instalación del sistema antimisiles THAAD[25] y el acuerdo de reparaciones entre Seúl y Tokio por el tema de las esclavas sexuales durante la II Guerra Mundial.

Otra de las novedades expresadas por el presidente Moon y que marcan una clara ruptura con la administración de la presidenta Park es su intención de visitar Pionyang, como ya hiciese en el pasado el presidente Kim Dae-jung en el año 2000, e intentar restaurar su antigua política del *sunshine policy*[26] (acercamiento, cooperación e intercambios) entre ambos lados del paralelo 38.

Son muchos los críticos de esta política, considerada como una rendición a sus enemigos del norte, pero está demostrado que, desde el fin de esta con el presidente Lee Myung-bak y posteriormente con Park Geun-hye, el programa nuclear y balístico de Pionyang se ha acelerado.

En definitiva, 2017 deja un panorama complicado para Seúl, con un nuevo presidente con gran apoyo social, pero con un partido, el Minjoo, en minoría en la Asamblea Nacional y obligado a esperar hasta 2020 a las nuevas elecciones legislativas para acometer las reformas prometidas.

En el plano regional, nos encontramos con una zona más volátil y de mayor incertidumbre por la obstinación de Kim Jong-un de dotarse de un programa nuclear militar capaz de alcanzar el corazón de Estados Unidos y la errática gestión de Trump, embarcado en una guerra dialéctica de proporciones inéditas hasta la fecha. Todo junto con una China incapaz ya de controlar al *monstruo* que ayudó a crear y ahora prisionera de su propio contexto con una

[25] El presidente estadounidense Donald Trump ha reiterado que Seúl debería correr con todos los gastos del sistema antimisiles THAAD, desplegado oficialmente para parar a Corea del Norte, pero que China considera dirigido contra ella.

[26] La política de Sunshine se basó en tres principios fundamentales con respecto al norte: no caer en provocaciones armadas, no intentar absorberlos y buscar la cooperación económica. http://foreignpolicy.com/2017/05/19/moons-secret-weapon-is-sunshine-south-korea-kim-jong-un/

Rusia y un Japón que, aun siendo actores importantes, se les sigue viendo como meros invitados.

El 13 de diciembre el presidente Moon iniciaba un visita clave de cuatro días a China[27] con la intención de reparar el daño causado a las relaciones bilaterales por la decisión de Seúl de instalar el sistema americano de antimisiles THAAD, un proyecto negociado por la anterior Administración, y para tratar de convencer a Pekín de que reconsidere su llamamiento al boicot de productos surcoreanos y del turismo[28]. También tenía por objetivo reforzar las relaciones comerciales, que han crecido mucho desde la firma del Acuerdo de Libre Comercio en 2015.

Corea del Norte sigue representando la principal amenaza para la paz regional y probablemente mundial, y China tiene una de las llaves para su solución, que pasa por una nueva estrategia diplomática que incluya no solo a China, sino también a Rusia, los dos principales valedores del régimen de Kim Jong-un.

Habrá que esperar para ver si este primer viaje oficial a China de Moon en el 25 aniversario del establecimiento de sus relaciones diplomáticas (es también el tercer encuentro bilateral entre ambos líderes) da sus frutos. Quizá si EE. UU. hubiese hecho lo mismo al otro lado del paralelo 38, la situación actual sería diferente.

Una semana antes Jeffrey Feltman, vicesecretario de Naciones Unidas para Temas Políticos, visitaba Pionyang y destacaba la «necesidad urgente de evitar errores de apreciación y abrir canales para reducir los riesgos de un conflicto»[29]. Para el alto representante de Naciones Unidas «aún queda tiempo». La Administración Moon piensa igual y sabe que es necesario crear una estrategia de diálogo antes de que sea demasiado tarde.

La propuesta de Moon a EE. UU., a finales de diciembre, de aplazar sus maniobras militares durante los Juegos Olímpicos de Invierno de Pieonchang en febrero de 2018 fue un gesto a favor del diálogo, previo a la invitación al Norte para explorar su participación en los citados juegos[30].

La prueba norcoreana del 29 de noviembre de, según todas las indicaciones, un misil intercontinental Hwaesong-15 capaz de alcanzar el territorio continental de Estados Unidos, las maniobras militares de noviembre y de principios de diciembre, las más importantes jamás organizadas entre EE. UU. y

[27] Ver http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2124164/can-moon-jae-get-relations-beijing-back-track-after.

[28] En 2016 viajaron a Corea del Sur ocho millones de turistas chinos, pero con las restricciones por parte de Pekín para viajar esa cifra se redujo a la mitad. Se calcula que las pérdidas económicas para Corea pueden llegar a los 4 500 millones de dólares.

[29] http://www.elmundo.es/internacional/2017/12/12/5a2f8f3e22601dc4038b45e1.html.

[30] http://spanish.yonhapnews.co.kr/national/2017/12/20/0300000000ASP20171220001200883.HTML.

sus dos aliados en la zona, Japón y Corea del Sur, y las últimas sanciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 22 de diciembre para cortar las importaciones de petróleo por parte del régimen norcoreano parecían reducir mucho el margen para la negociación.

El año terminaba con la situación estancada y con la consiguiente frustración de EE. UU. reflejada en los mensajes a través de las redes sociales del presidente Trump.



Imagen 1.

India reclama un nuevo lugar en el mundo

El todavía segundo país más poblado de la tierra celebraba elecciones presidenciales el 20 de julio y conseguía por segunda vez en su corta historia, después del mandato de K. R. Narayanan en 1997, que un miembro *dalit* o intocable alcanzase la jefatura del Estado.

Ram Nath Kovind, antiguo gobernador del estado de Bihar, se convertía para los próximos cinco años en un jefe de Estado con poderes limitados[31], pero con una gran carga simbólica[32]. Lo más llamativo de esta nominación fue, como señalaron algunas fuentes, que «solo dos personas conocían la nominación de Kovind para el cargo: el primer ministro Narendra Modi y Dios»[33].

La elección de Kovind fue vista como parte de una estrategia del primer ministro Modi para poner a un candidato de su partido, el Bharatiya Janata (BJP), en la jefatura del Estado y así conseguir el apoyo de la comunidad *dali*,

[31] El presidente de la India, a diferencia lo que sucede en la mayor parte de los sistemas presidenciales, carece de poderes ejecutivos.

[32] Ram Nath Kovind obtuvo 2 930 votos en una votación secreta a nivel nacional en la que participaron cerca de cinco mil legisladores del parlamento central y las legislaturas estatales. http://edition.cnn.com/2017/07/20/asia/kovind-india-dalit-president/index.html.

[33] http://www.bbc.com/news/world-asia-india-40344572).

que cuenta ya con más de doscientos millones de personas. La estabilidad política le importaba mucho más, seguramente, que dar un impulso social a un grupo que ni siquiera se considera una casta en la India, ya que sin el apoyo del partido es difícil que una sola persona tenga la capacidad y el margen de maniobra suficiente para pelear por una mayor igualdad dentro de la sociedad india.

A diferencia de Gobiernos anteriores, que solo miraban a su contexto geográfico más próximo en el subcontinente indio, con Pakistán y Bangladesh como principales referentes, la India de Modi necesita ya mirar al mundo de forma global, en especial ante el auge de China y el enorme espacio que está ocupando en toda la región, con la memoria puesta en la guerra fronteriza de 1962[34].

La competencia entre los dos países más poblados no es reciente. Hasta el siglo XIX estos dos gigantes acaparaban ya la mitad de la economía mundial y, a diferencia de Alemania o Japón, no son simples países o culturas, sino civilizaciones con territorio y poblaciones continentales. Todas estas peculiaridades han creado una entendible desconfianza estratégica entre ellos, con una frontera compartida con delimitaciones por resolver.

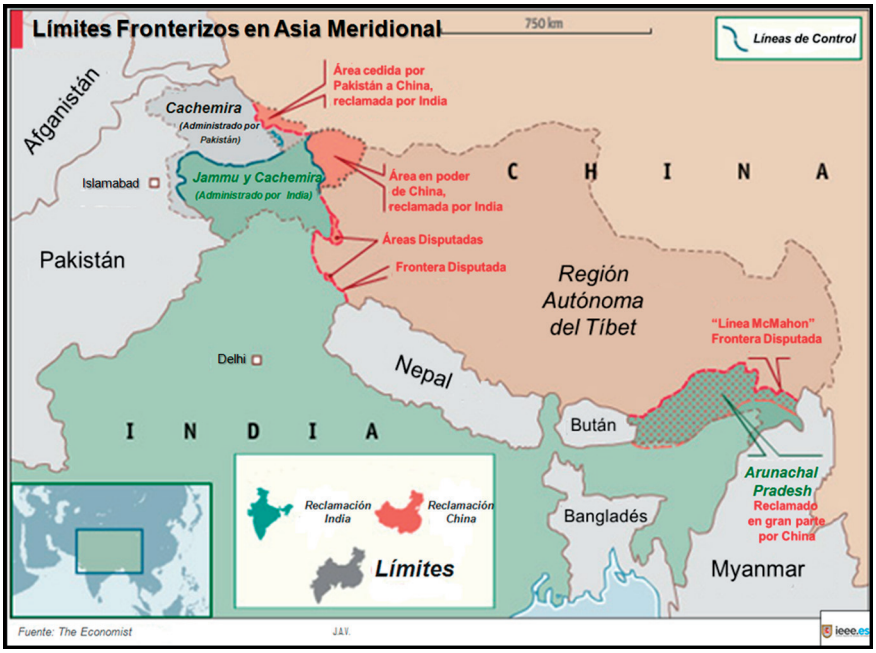


Imagen 2.

[34] Más información actualizada sobre su disputa fronteriza vía: https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2017/08/economist-explains-6.

Viendo con creciente preocupación cómo su vecino chino pretende debilitarla económica y políticamente desde el Consejo de Seguridad de la ONU y refuerza sus relaciones con Pakistán, la India se ha acercado a Washington, alterando las relaciones tradicionales de la zona. Sin duda, la nueva estrategia de EE. UU. hacia Asia y su nuevo concepto de *Indopacífico* abre un nuevo escenario para India, pero la gran incógnita sigue estando en la gestión de unas relaciones económicas y comerciales tan asimétricas[35].

Shinzo Abe y su apuesta arriesgada

Muchos pensaron que el adelanto electoral en Japón era una arriesgada apuesta por el poco tiempo para prepararlas y el contexto de incertidumbre regional que se vivía en ese momento, con Corea del Norte monopolizando los medios internacionales con sus pruebas de misiles balísticos, algunos incluso sobrevolando su archipiélago.

Su pretexto, emulando a su nuevo *amigo*, el presidente Trump, era «hacer Japón grande de nuevo». Para ello, el primer ministro Abe buscaba una mayoría más nítida en la Dieta para poder revitalizar la economía y devolver a Japón al lugar que le corresponde en la escena internacional por su peso económico, político e histórico.

Otro objetivo era contrarrestar el poder de China en la región, pero para ello necesitaba del primer mecanismo, hacer Japón grande de nuevo.

Para cumplir con tan arriesgada apuesta, Abe tuvo que convencer primero a su partido, el Partido Democrático Liberal (PDL), de que podría salir victorioso, y después al electorado de que en momentos tan convulsos solo él podía garantizar la estabilidad económica, la recuperación, y hacer frente a la amenaza norcoreana.

Entre las promesas realizadas para el adelanto electoral destacaba la propuesta de invertir los 45 000 millones de dólares de excedente previstos en 2019, gracias al aumento de impuestos, en asuntos sociales como la educación y no en más intereses de la deuda pública, que ya se sitúa en el 250 % de su PIB.

Pocos creyeron su explicación. Vieron en dicha apuesta otras explicaciones más acordes con la propia personalidad de un político como Abe.

En primer lugar, el grado de aprobación a su gestión entre el electorado estaba en el 50 %, pero subiendo desde un bajísimo 30 %.

En segundo término, las continuas pruebas de misiles norcoreanos sobrevolando territorio japonés hicieron saltar las alarmas, en el sentido más literal

[35] https://www.cfr.org/blog/more-prominence-india-and-indo-pacific-us-national-security-strategy.

del término. La población, por primera vez en mucho tiempo, fue avisada por altavoces, con la consiguiente alarma social. En cierta forma hizo que los votantes tuvieran la percepción de sentirse más seguros con alguien como Abe y su discurso, en algunos momentos militarista y ya abiertamente dispuesto a revisar la Constitución impuesta por los estadounidenses en 1947[36]. Previsiblemente lo ayudó el haber conseguido establecer una relación especial con el presidente estadounidense, que se calificó incluso de *dulce*.

La determinación de Abe parece que no dejó lugar a las dudas. En sus propias palabras: «demostraré un liderazgo fuerte y me pondré al frente para dar la cara a la crisis nacional [...]. Es mi responsabilidad como líder y mi misión como primer ministro»[37].

En tercer lugar, el Partido Democrático, de la oposición, se encontraba debilitado por sus divisiones internas. Finalmente, con un adelanto electoral la nueva estrella política emergente, la gobernadora de Tokio, Yuriko Koike, no tendría tiempo de consolidar su nueva apuesta política para un reto tan importante después de hacerse con el importante cargo de gobernadora de Tokio tras dejar su Partido Liberal Democrático y crear el movimiento Esperanza y el partido Tomin First no Kai.

Abe sabía que se jugaba mucho y también su partido, el PDL, que llevaba en el poder casi ininterrumpidamente desde 1955, algo inusual en Estados Unidos o Europa, donde han predominado las alternancias, pero el premio merecía la pena.

Finalmente, el pragmatismo del PDL por encima de la ideología y el apoyo de las zonas rurales, fundamentalmente conservadoras, ayudaron en la quinta victoria electoral consecutiva del eterno Abe, consciente de que no fue votado por amor y carisma, sino por la ausencia de una verdadera alternativa, a la espera de que se pueda afianzar la gobernadora de Tokio Yuriko Koike[38].

Pero lo más importante es que Abe tiene ahora la oportunidad de alcanzar un objetivo largamente acariciado: cambiar el lenguaje pacifista de la Constitución de Japón y convertir a sus fuerzas de autodefensa en un Ejército que recupere el lugar que le correspondería por historia[39] en competencia con el Ejército chino, en plena modernización y expansión.

---

[36] En mayo de este año Shinzo Abe anunció con motive del 70 aniversario de su Carta Magna un plan para revisar la Constitución, y expresó su apoyo a una enmienda en la Constitución en 2020.https://www.nytimes.com/2017/05/03/world/asia/japan-constitution-shinzo-abe-military.html.

[37] https://www.reuters.com/article/us-japan-election/japans-abe-announces-snap-election-amid-worries-over-north-korea-idUSKCN1C0001).

[38] https://www.economist.com/news/asia/21730551-mr-abe-wants-japan-be-normal-military-power.

[39] El PLD consiguió 281 escaños de los 465 que tiene la Dieta, lo que le otorgaba el control de los dos tercios de la Cámara gracias también al apoyo de algunos independientes.

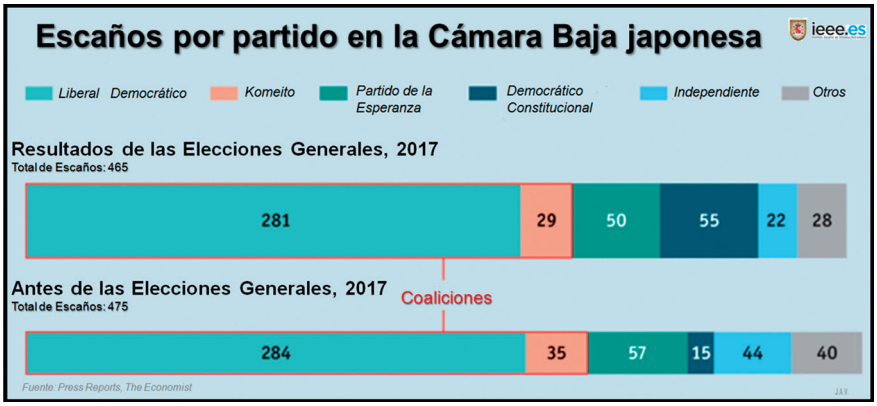


Imagen 3.

No es nuevo que Japón tiene la intención de cambiar su gran estrategia, abandonar la doctrina Yoshida[40] y reforzar su alianza con los Estados Unidos.

Nos encontramos en una delicada transición, con oportunidades para que Washington y Japón fortalezcan sus posiciones estratégicas en la región frente a los crecientes desafíos, pero tendrá enfrente a China, Rusia y Corea del Norte. Sin definir sigue la propia Corea del Sur. Esta emergente *doctrina Abe*, para que tenga éxito, deberá convencer, antes que nada, a los propios japoneses, entre quienes sigue existiendo un antimilitarismo residual[41].

El Partido Comunista Chino ya tiene nuevo Gran Timonel

De nuevo, octubre fue una fecha de enorme importancia política para los próximos años no solo en China, sino en el mundo entero.

Como cada cinco años, el PCCh celebró su decimonoveno congreso y tras una semana de exposición mediática sin precedentes, anunció públicamente lo que ya habían estado negociando entre bastidores las diferentes facciones políticas del partido.

Lo más relevante del congreso fueron las pistas que proporcionó sobre quién y cómo ejercerá el poder, y sobre la visión china del mundo y su papel en él para los próximos veinticinco años.

Como señala Grahan Allison, «Xi Jinping no solo fue elegido para un segundo mandato de cinco años como presidente de China, fue coronado como la

[40] La doctrina Yoshida fue la estrategia de defensa que prevaleció durante el mayor período de posguerra y que básicamente reducía el ejército japonés a unas fuerzas armadas de autodefensa y dependía completamente en su alianza de seguridad con EE. UU.

[41] Más información en TELLIS, Ashley J.; SZALWINSKI, Alison; WILLS, Michael (eds.). *Strategic Asia 2017–18: Power, Ideas, and Military Strategy in the Asia-Pacific*. http://nbr.org/publications/element.aspx?id=963.

versión del siglo xxi de los emperadores que gobernaron el país en milenios anteriores»[42].

La prueba más evidente fue la consagración de su idea de China como *pensamiento oficial* y no como simple teoría, como ya se hizo en el pasado con Deng Xiaoping, y además con el simbolismo de hacerlo al comienzo de su segundo y *en teoría* último mandato, no una vez dejado el poder, como suele ser costumbre a modo de legado y despedida.

Todos los líderes chinos han dejado su personal marca en la propia Constitución, pero en el caso del presidente Xi, las formas y el contenido lo han equiparado en lo político al presidente Mao Zedong, y en lo ideológico —al llamar a su pensamiento «socialismo con características chinas para una nueva era»— al verdadero arquitecto de la transformación de China, el Pequeño Timonel Deng Xiaoping.

Ha conseguido, como algunos analistas ya adelantan, dar inicio de verdad a la *era Xi Jinping*, como si de un nuevo emperador se tratase.

La primera lectura que se puede hacer desde el exterior es que ya ha conseguido consolidar el poder dentro del aparato con un Politburó Permanente del Comité Central a su medida.

Una vez despejada la principal duda —su gran aliado Wang Qisan no seguirá controlando la poderosa Comisión Central de Inspección Disciplinaria después de haber purgado, expedientado o investigado a potenciales adversarios y cuadros del partido oficialmente vinculados con la corrupción—[43], habrá que seguir de cerca los movimientos dentro del partido para descifrar quién puede ocupar tan importante espacio de poder junto al poderoso Xi Jinping.

Una de las personas que puede jugar ese papel es Wang Huning, nuevo responsable de propaganda e ideología. Pero si algo ha demostrado la política china es lo complicado que puede ser sobrevivir políticamente entre sus bastidores.

Xi ya tiene controladas las principales instituciones de poder: el Comité Permanente de siete miembros, el Politburó de veinticinco y la Comisión Militar, también de siete miembros, casi todos hombres y todos leales al nuevo emperador de la primera dinastía comunista.

Pero ¿quién es realmente Xi Jinping?

Para definirlo se pueden emplear tres sustantivos que ayudan a conformar la personalidad del nuevo líder. El primero es su capacidad de *superviven-*

[42] https://www.newstatesman.com/world/asia/2017/12/chairman-everything-why-chinese-president-xi-jinping-will-change-history.

[43] Se calcula que el número de expedientes puede haber llegado a la cifra de 1,4 millones de miembros de un partido que cuenta con casi 90 millones de afiliados.

cia. Al igual que millones de chinos, tuvo y supo sobrevivir a la locura de la revolución cultural. Se llevó por delante a algunos de sus parientes más cercanos y hundió en la humillación a su familia, condenada, como tantas otras, al destierro en el campo, pero Xi resistió en espera de su regreso a la ciudad[44].

La segunda cualidad que lo define es la de *estratega*, ya que supo tejer una red de contactos influyentes en Pekín tanto entre los militares como entre los cuadros del partido de las diferentes facciones políticas que siempre han caracterizado la política china. Finalmente, su capacidad de *liderazgo*: XI es considerado por algunos como un especialista en el complejo arte de gobernar.

Después de tan largo camino, Xi está empleando todo su poder para llevar a cabo la mayor transformación de China desde Mao y, lo que es más importante, con unos objetivos, a diferencia de la época de Mao, realistas en un país que ya es una potencia económica, política, militar y cultural.

También, a diferencia de sus predecesores, ha dado por superada la estrategia de perfil bajo a nivel internacional, centrándose en el desarrollo interno, en los mares de su entorno y en sus catorce fronteras terrestres, y ha apostado abiertamente por una estrategia de alcance mundial.

En su discurso en el Congreso lo dejó claro al declarar que China se mantendría «alta y fuerte en el este» para conseguir el objetivo final: recuperar el sueño chino[45], que, según sus palabras, otra novedad, coincide con el sueño de otros muchos pueblos.

Para ello, en palabras de Wang Chen, «China será más y más abierta, lo que será más beneficioso para el mundo entero», porque ahora «compartimos una comunidad todos los hombres, un futuro compartido por toda la humanidad».

Para llevar a cabo esta estrategia, Xi adelantó en la primavera de 2017 un plan denominado La Franja y la Ruta (*One Belt, One Road*).

En mayo daba la bienvenida en Pekín a veintiocho jefes de Estado y de Gobierno para una gran fiesta de presentación de su gran iniciativa[46], la mayor reunión desde la celebración de los Juegos Olímpicos de Pekín en 2008.

---

[44] https://www.nytimes.com/2015/09/25/world/asia/xi-jinping-china-cultural-revolution.html.

[45] Wang Chen. Politburo Member en el Imperial Springs Forum 28-29 noviembre en Cantón.

[46] Lanzada en 2013 como *La franja y la Ruta*, China aportaba miles de millones de dólares de inversión en infraestructuras en los países a lo largo de la antigua Ruta de la Seda hasta llegar a Europa. Un proyecto que está empleando aproximadamente 150 000 millones al año en los más de setenta países e instituciones internacionales que han suscrito el plan.

Detrás de este *Plan Marshall*, como algunos lo han denominado, hay también una cuidada estrategia con diferentes motivaciones que las puramente solidarias en favor de una sociedad internacional más justa.

Xi piensa en una mayor rentabilidad para sus enormes reservas de divisas, la mayor parte de las cuales, y no casualmente, están en títulos del Tesoro estadounidense con bajos intereses. Asimismo, busca nuevos mercados para sus empresas de construcción y transporte, necesitados de contratas en el exterior (aeropuertos, puertos, carreteras...) para poder exportar gran parte del enorme exceso de capacidad que tienen en cemento, acero y otros recursos, incluida la mano de obra. Aunque la tasa oficial de paro ha bajado al 3,95 %[47], su *población flotante* puede llegar a casi trescientos millones en 2020, según fuentes oficiales[48].

Con esta estrategia, Asia Central volverá a tener la relevancia geopolítica que la ha caracterizado durante siglos, y es que para Pekín tener un patio trasero estable es fundamental también para controlar mejor sus regiones autónomas de Xinjiang y Tíbet. Paralelamente, al multiplicar sus proyectos en la zona del mar del Sur de China, su cada vez más pujante presencia lo reforzará en sus reclamaciones marítimas frente a los demás países que compiten por la posesión de esa área.



Imagen 4.

En resumen, el presidente Xi tiene tres objetivos fundamentales. El primero, retornar al sueño Chino o, lo que es lo mismo, devolver a China su papel de referente cultural, económico y, sobre todo, civilizacional. En segundo lugar, restablecer el

47 https://www.reuters.com/article/us-china-economy-jobs/china-says-jobless-rate-lowest-in-years-but-challenges-persist-idUSKBN1CR01F.

48 http://www.chinadaily.com.cn/business/2015-11/12/content_22438127.htm.

control del antiguo imperio, no solo de Xinjiang, Tíbet, Macao y Hong Kong, que ya lo ha conseguido, sino también de Taiwán, el último territorio por recuperar. Y el tercer y último objetivo, que se centra en recuperar su esfera de influencia regional a lo largo de sus fronteras, lo que antes se conocía como los *estados tributarios*, y así devolver al antiguo *reino del centro* al lugar en la historia que le corresponde.

Irónicamente, la República Popular China pretende recuperar su antiguo espacio milenario en una comunidad global cuando los Estados Unidos se distancian del mundo con su *America first*. Como recordaba Ban Ki-moon en la Conferencia sobre Gobernanza Global y el Papel de China, «*America first* está confundiendo a la gente y no solamente en los Estados Unidos»[49].

En palabras del exviceministro de Asuntos Exteriores chino, He Yafei, «si China no asume el liderazgo, se le puede acusar de irresponsable y si lo hace se le puede acusar de hegemónico». En cualquier caso, la vieja política de Deng Xiaoping de guardar un perfil bajo a nivel internacional ya no es una opción.

La RPC y el presidente Xi tienen dos fechas clave marcadas en rojo en su calendario. La primera es 2021, centenario de la creación del Partido Comunista Chino, en Shanghái. Para esa fecha querrán tener ya construida una sociedad moderna y próspera. La segunda es 2049, el centenario de la creación de la RPC, año en el que esperan haber logrado ya una nación completamente desarrollada.

En circunstancias normales Xi debería llegar solo a la primera cita, pero visto el grado de poder desplegado en el Congreso, ya son muchas las voces que se preguntan si, a diferencia de Jiang Zemin y Hu Jintao, y contraviniendo la norma no escrita de Deng Xiaoping de los dos únicos mandatos, emulará más a los antiguos emperadores que a sus predecesores en el cargo.

Todo parece indicar que China será un Estado moderno socialista a mediados del siglo xxi. Sus ciudadanos han entendido en su gran mayoría que el precio a pagar por un futuro *esplendoroso* es mantener en el poder a la dinastía comunista y es que para la civilización continua más antigua del mundo cien años es un simple capítulo de una gran obra por terminar de escribir.

El primer dignatario extranjero en llegar a Pekín para presentar sus respetos a Xi fue, paradójicamente, el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump. Y allí, aunque quizá no lo quisiera comprender, se encontró no solo con el líder más poderoso de China desde Mao, sino también, posiblemente, con el líder más ambicioso de cualquier país hoy en día.

Arranca la era Trump y la nueva geopolítica asiática

Un año después de su toma de posesión como el 45 presidente de los EE. UU., no está claro en qué acabarán las reformas radicales prometidas por Donald Trump en la política exterior de los Estados Unidos[50].

[49] Imperial Springs Forum, Cantón (China). 28 y 29 de noviembre 2017.
[50] https://www.nytimes.com/2016/11/12/world/what-is-donald-trumps-foreign-policy.html.

El 5 de noviembre comenzó su primera gira asiática, un viaje de doce días que, por necesidades políticas y la coincidencia con importantes cumbres regionales, se convirtió en uno de los más largos de su corto mandato.

El elemento común en los cinco países del periplo fue Corea del Norte, pero hubo otro menos llamativo que las descalificaciones del líder norcoreano y su programa nuclear y de misiles balísticos.

Desde el primer día, el presidente Trump, en un claro desmarque de su antecesor en el cargo, promotor del llamado *Pivot to Asia*, recurrió a una nueva definición geográfica y geopolítica del continente, Asia-Pacífico o Indopacífico, invitando así a un nuevo actor, India, a que asuma un mayor protagonismo internacional y abandone su tradicional bajo perfil en la política mundial, con la esperanza, tal vez, de que entre India y Japón puedan contener mejor al dragón chino despertado.

El primer país elegido para empezar el periplo asiático tenía que ser Japón, su tradicional y principal aliado, donde tiene más tropas estacionadas en Asia.

Una buena ocasión también para felicitar al nuevo primer ministro Abe, mientras entre hoyo y hoyo de golf discutían cómo parar la amenaza norcoreana, cómo evitar a corto plazo que los misiles balísticos de Kim Jong-un sigan sobrevolando por encima de su archipiélago y cómo resolver sus diferencias sobre comercio, incluido el futuro del ya citado TPP.

Paradójicamente, lo más concreto de su breve estancia fue el anuncio de Abe de que reforzaría las sanciones unilateralmente contra su vecino norcoreano. Sin duda, la foto más llamativa del viaje fue el saludo nada protocolario al emperador nipón del presidente Trump, que, comparado con el del presidente Obama, muestra dos formas diferentes de ver el mundo y de relacionarse con sus dirigentes.

Dos días después de llegar a Tokio, el presidente norteamericano partía rumbo a Seúl, donde un ansioso presidente Moon lo esperaba para seguir agasajando a su principal aliado militar con recepción en la Casa Azul y discurso en la Asamblea Nacional, pero sin visita a la zona desmilitarizada (DMZ) para evitar una posible provocación al líder norcoreano.

De nuevo, la agenda estuvo dominada por el desafío del programa nuclear norcoreano, esperando un mensaje que, aunque basado en la firmeza, ayudase a rebajar la tensión. En su lugar, y fiel a su estilo, Trump concluyó su visita diciendo que el régimen norcoreano es un *culto* o una secta. Terminó recordando a los miembros de la Asamblea Nacional coreana que «la historia está llena de regímenes indeseables que han probado tontamente la capacidad de resolución de Estados Unidos». Si a ello sumamos su discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre, donde amenazó con la destrucción total del régimen norco-

reano[51], el nivel de violencia verbal entre ambos líderes parece difícil de superar.

La siguiente escala fue la capital china, donde felicitó nuevamente al recién reelegido Xi Jinping.

La alfombra roja estaba preparada para recibir al presidente de la primera potencia mundial en el *Great Hall of the People*. El encuentro siguió dominado por el monotema del peligro norcoreano y el comercio, en este segundo caso centrado en el enorme déficit comercial entre las dos primeras economías mundiales[52], que en 2017 batió otro récord negativo para los EE. UU.

Como era de esperar, ambos mandatarios estaban de acuerdo en el continente de sus declaraciones, pero no en el contenido. Si bien Xi Jinping reconoce el peligro de una península coreana nuclearizada y la necesidad que hay de parar el programa nuclear de su teórico aliado, discrepa sobre cómo llevar a cabo las medidas coercitivas para conseguirlo.

Para quitar hierro al problema del déficit comercial, el nuevo Gran Timonel reiteró que China y los EE. UU. están en el comienzo de una nueva fase histórica en sus relaciones y que no escatimarían esfuerzos para resolver adecuadamente sus diferencias.

El presidente Trump podía ya volver a casa con el anuncio de grandes acuerdos comerciales por valor de más de 200 000 millones de dólares. Eso sí, sin aclarar si esos acuerdos, por tratarse de meros acuerdos marco o de intenciones que no comprometen a las partes a su cumplimiento, tendrían algún resultado tangible en el corto o medio plazo[53]

La penúltima parada para Donald Trump fue Vietnam. Allí asistió a la cumbre de *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) en la ciudad de Danang, donde se debía decidir también el futuro del TTP, que tras las continuas amenazas del presidente estadounidense de no tolerar más *abusos crónicos* y su decisión de retirarse de este[54], dejaba a la iniciativa china de la *One Belt, One Road* sin competencia.

En Filipinas, última escala de sus casi dos semanas de viaje, asistió a la celebración del medio siglo de la Asociación de Naciones para el Sudeste Asiático (ASEAN) y a la XV Cumbre ASEAN-India.

La visita en Manila sirvió para limar asperezas con su homólogo filipino Rodrigo Duterte, con quien impulsó la cooperación económica, ignorando por completo las violaciones de derechos humanos.

---

51 https://www.theguardian.com/us-news/2017/sep/19/donald-trump-threatens-totally-destroy-north-korea-un-speech.

52 El déficit comercial entre EE. UU. y China alcanzaba ya en 2017 los 347 000 millones de dólares a favor de Pekín.

53 Los acuerdos comerciales firmados representan un volumen de más de 200 000 millones de dólares.

54 https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership.

En conclusión, la mezcla de desdeño y adulación en la gira solo parece haber acentuado aún más las dudas de todos estos países asiáticos hacia una Administración estadounidense que, por primera vez, consideran inclasificable e indescifrable.

No obstante, el mensaje dejado parece claro: «Las naciones del mundo tienen que aliarse con los EE. UU. para hacer frente al peligro norcoreano, pero tienen que esperar que América vaya por su cuenta en temas comerciales»[55].

Hacer compatibles estos dos mensajes a los ojos de los líderes mundiales parece cuando menos complicado, especialmente para el líder chino, que espera por cada concesión en el tema norcoreano alguna contrapartida económica.

El año terminaba con la publicación por la Administración Trump de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)[56], en la que se advierte que el mundo puede volver a una nueva guerra fría.

La nueva ESN da prioridad a la política interior sobre la internacional en coherencia con su manera de ver el mundo y señala como los *competidores estratégicos* más peligrosos para los intereses de EE. UU. a Rusia y a China, pero solo por detrás de los senadores y congresistas que se opongan a sus políticas. Una diferencia crucial con la última ESN de Obama, que consideraba a China un *socio estratégico*.

Una situación un tanto paradójica si tenemos en cuenta la buena sintonía del presidente Trump y el presidente Xi, y la relación especial que tienen Trump y Putin, probablemente el único líder mundial que no ha recibido una sola crítica todavía por parte del presidente estadounidense. La ESN se refiere a ambos países como dos potencias revisionistas que harán sus economías menos libres y, por consiguiente, menos justas con tal de expandir su influencia en el mundo.

Los ve, en definitiva, como «dos poderes revisionistas que buscan erosionar la prosperidad americana y crear un mundo en las antípodas de los valores americanos»[57].

Para Corea del Norte, el presidente Trump recupera la denominación de *rogue state* (estado paria o canalla), al tiempo que anuncia la modernización del arsenal nuclear estadounidense, mensaje nada tranquilizador ni para Pionyang ni para los defensores de la no proliferación.

Finalmente, en clara alusión a la Administración anterior, la promoción de la democracia deja de ser un ideal y un objetivo, y el cambio climático deja de

[55] https://www.nytimes.com/2017/11/11/world/asia/trump-asia-danang-vietnam.html.
[56] http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf.
[57] https://elpais.com/internacional/2017/12/18/estados_unidos/1513617508_060136.html.

ser una amenaza mundial. Una nueva visión del mundo que, en principio, no parece mejorar mucho la gobernanza global.

Asia y sus conflictos perpetuos

Una vez más, 2017 mostró cómo los conflictos más importantes que sufre esta región siguen estancados o, en el caso del más peligroso, el de la península coreana, en una deriva peligrosa.

Asia-Pacífico sigue siendo una zona de enorme transformación económica que ha promovido un cambio radical en sus sociedades, pero desgraciadamente continúa inmersa en fuertes luchas internas por problemas y disputas que parecen irresolubles.

Asia tiene abiertos más conflitos territoriales que ninguna otra parte del mundo, tanto marítimos como terrestres, ya que cuenta con casi el 40 % de todas las disputas mundiales que no han podido encontrar una solución en negociaciones bilaterales, multilaterales o mediante el arbitraje internacional[58].

La vertiginosa transformación económica de la zona ha generado nuevas dinámicas entre los países en conflicto y ha aumentado la presión para acomodarse a un nuevo escenario. En el epicentro de todos estos conflictos hay un denominador común, China, que, gracias a su desarrollo económico, político y militar, está ocupando un mayor espacio regional en detrimento de otras potencias regionales. En ese espacio tienen que convivir democracias liberales, nuevas democracias y regímenes comunistas supervivientes como China, Corea del Norte, Vietnam o Laos.

Desde 1979 Asia no ha sufrido un gran conflicto armado y se debe en parte a tres razones. En primer lugar, al equilibrio de poder entre las potencias regionales y sus alianzas militares. En segundo término, aunque menos importante, a las instituciones regionales como foros de diálogo. Finalmente, y con probabilidad el más determinante, a la interdependencia económica entre todos los actores. Si bien estos elementos han prevenido probablemente el estallido en algún momento de un conflicto armado de gran escala, no han permitido solucionar de manera definitiva los conflictos que siguen latentes desde hace décadas.

Sin embargo, desde el año pasado todo parece indicar que Asia está enfrentándose al contexto más inseguro de los últimos veinticinco años, con una China cada vez más segura de sí misma para imponer su posición en los conflictos que le afectan más directamente, como el de Corea y el del mar del Sur de China.

[58] Para más información sobre disputas marítimas en Asia se puede consultar la obra de Fravel, M. Taylor *Territorial and Maritiem Disputes in Asia*, de Oxford Handbook of the International Relations of Asia, editado por Oxford University Press, 2014.

No podemos olvidar tampoco la situación en Afganistán —de difícil solución mientras los talibanes tengan santuario en Pakistán—, la tensión India-Pakistán y, finalmente, la crisis que estalló con la expulsión de los rohinyá de Myanmar, que atrajo la atención del mundo en 2017 por la represión de una minoría que lucha por la supervivencia en un país considerado hasta la fecha como pacífico, pero sostenido durante décadas por una dictadura militar y el control social de fuerzas como el Movimiento 960[59].

Corea del Norte cambia las reglas del juego

Un año más, Corea del Norte ha acaparado las portadas con las pruebas de sus misiles balísticos y el mayor ensayo nuclear hasta la fecha, dejando en un segundo plano temas como los derechos humanos, a excepción de la terrible muerte del joven estudiante estadounidense Otto Warnbier, que, tras más de diecisiete meses de surrealista detención[60] por parte del régimen norcoreano y un mes en coma, era liberado para evitar que falleciese en territorio norcoreano tras recibir un extraño y más que cuestionable trato.

Tampoco se ha hablado mucho de la situación interna del país, de la aparente lucha de poder entre el Ejército y el partido de los trabajadores[61] ni del asesinato[62] de Kim Jong-nam, hermanastro mayor del líder supremo, en el aeropuerto de Kuala Lumpur en Malasia en febrero, visto por algunos como un posible remplazo del propio Kim Jong-un en caso de cambio desde el exterior para preservar la conexión con la dinastía Kim.

Tampoco abundan las noticias sobre cómo la economía norcoreana sigue evitando el colapso que muchos llevan augurando desde la década de los noventa, gracias a la eterna asistencia china y cómo se explica cierta mejoría en la vida diaria de la capital, donde el experimento capitalista con características chinas empieza a notarse lentamente. Aún menos se divulga el interés de Pionyang por abrirse tímidamente al mundo intentando introducir el turismo como motor de futuros recursos económicos y cómo están enviando

[59] http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150531_budismo_lado_oscuro_sri_lanka_bbs_amv.

[60] Otto F. Warmbier, estudiante de la Universidad de Virginia, que se encontraba de viaje en China, decidió apuntarse a un viaje turístico de cinco días a Corea del Norte. A principios de enero de 2016 fue detenido en el aeropuerto de Pionyang cuando se disponía a regresar y fue acusado de actos hostiles contra el Gobierno y condenado por intentar robar un póster de una pared del hotel. https://www.nytimes.com/2017/06/19/us/otto-warmbier-north-korea-dies.html.s

[61] «Kim Jong-un Disciplines North Korea's Top Military Organization». Disponible en: https://www.nytimes.com/2017/11/20/world/asia/north-korea-kim-jong-un.html?smid=tw-nytimes&smtyp=cur.

[62] http://www.bbc.com/news/world-asia-39048796.

al exterior a profesores, médicos, economistas e incluso niños a Barcelona para aprender a jugar de manera profesional al fútbol[63].

Pero lo novedoso y verdaderamente importante de este año ha sido el descubrimiento de que su programa nuclear y balístico está más cerca de ser completado de lo que se pensaba inicialmente, con el consiguiente cambio de las reglas de juego, pues estando tan cerca de la meta, es más que improbable que el régimen renuncie a ella por amenazas, sanciones o posibles premios. ¿Alguien lo haría en su situación, bajo su particular manera de entender el mundo y el contexto en el que se encuentran?

Desde la llegada al poder en diciembre de 2011 de Kim Jong-un, novedosa por la forma y la rapidez con que se produjo, el programa nuclear y de misiles balísticos ha experimentado un avance sin precedentes. Si el presidente eterno y abuelo del actual líder, Kim Il-sung, no efectuó ningún ensayo nuclear y llevó a cabo menos de una veintena de lanzamientos, su nieto ha superado todas las estadísticas. Desde 1984 el régimen norcoreano ha realizado más de 150 pruebas y más de la mitad de ellas desde la llegada del joven Kim.

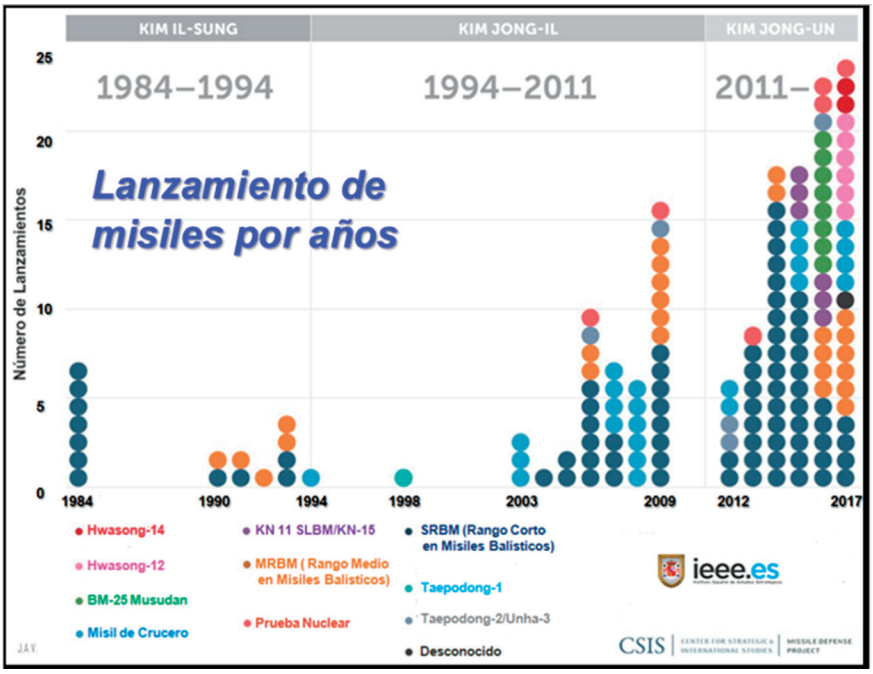


Imagen 5.

[63] La Fundación Marcet en Barcelona acogió en 2014 a casi una veintena de niños norcoreanos para formarlos de cara a los Campeonatos Asiáticos Sub 16 de 2014, final que ganaron contra sus vecinos de Corea del Sur (2-1).

De igual manera, si Kim Jong-Il, padre del actual líder, ordenó los dos primeros ensayos nucleares, su hijo ha triplicado esa cifra y ha aumentado considerablemente la capacidad destructiva de las detonaciones.

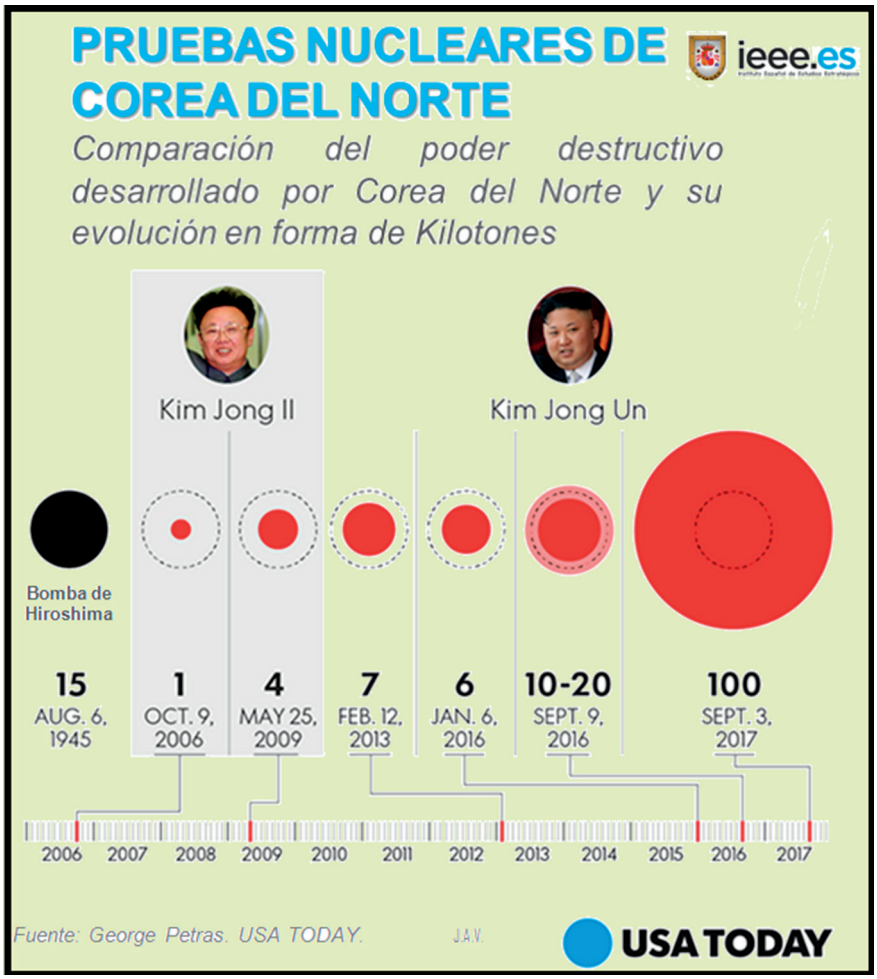


Imagen 6.

A estas alturas, para la élite norcoreana, su única carta de salvaguarda frente a una posible intervención militar exterior, léase los EE. UU., o un intento de cambio desde el interior es la carta nuclear, que va unida al programa balístico, ya que es el que puede transportar las ojivas nucleares contra cualquier objetivo.

La instalación del sistema THADD en su vecino del sur solo ha servido para convencer al régimen norcoreano de sus limitadas opciones para seguir en el poder, que se reducen a terminar cuanto antes dichos programas.

Las diferentes sanciones económicas individuales de sus vecinos o las nueve resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones adoptadas desde 2006 en respuesta a las pruebas y ensayos de sus programas ilegales no han logrado pararlos ni han cortado su acceso al tan necesitado petróleo chino.[64]

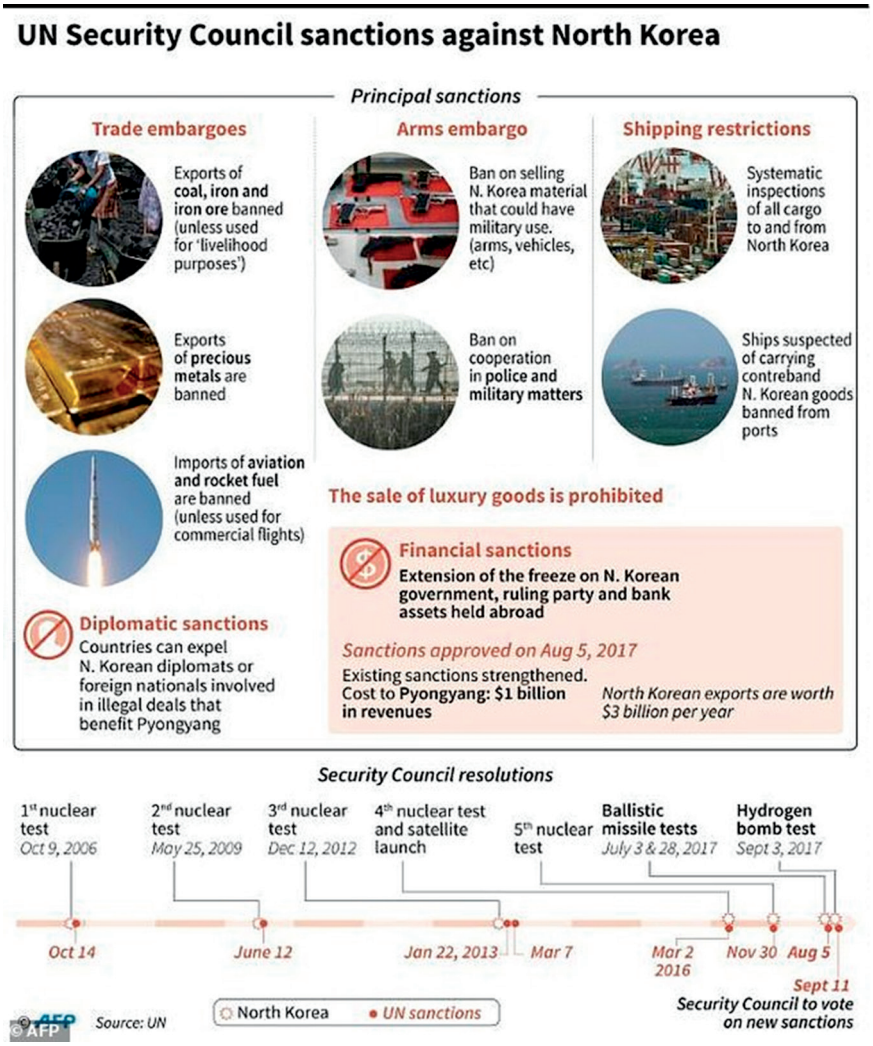


Imagen 7.

Tampoco impresionó mucho la decisión en noviembre del presidente Trump de volver a incluir a Pionyang en la lista de países que patrocinan el terrorismo

[64] Para un análisis de las diferentes resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ver: https://www.armscontrol.org/factsheets/UN-Security-Council-Resolutions-on-North-Korea.

internacional[65] y es que, como ya recordó el presidente Putin, el pueblo coreano prefiere alimentarse de hierba que renunciar a un programa que se presenta a la población como la última vía para salvarse de una invasión[66] o como muestra la disminución del número de deserciones hacia el sur en 2017[67].

Desde la llegada de Trump a la Casa Blanca y su guerra dialéctica contra la parte norte del paralelo 38 los ensayos han ido más altos, han sido más fuertes y han llegado más lejos.

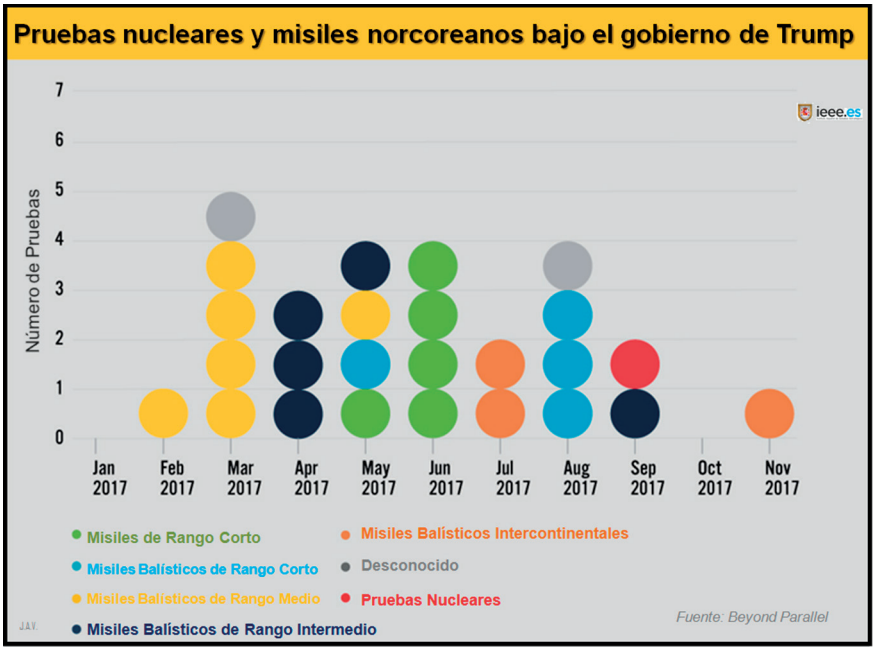


Imagen 8.

En 2017, para los más pesimistas, han cambiado las reglas de juego y, probablemente, pronto habrá que reconocer al régimen en Pionyang como un Estado nuclear. Para los más positivos, puede ser el comienzo de una nueva partida, con una Corea del Norte menos insegura y más dispuesta, desde una posición más fuerte, a dialogar sobre tratados de paz e, incluso, si se atreviesen en Washington, del reconocimiento diplomático entre ambas partes, como ya hicieron en 1992 Pekín y Seúl.

---

65 «Restoring North Korea to Terrorism Blacklist Dims Hopes for Talks». Disponible en https://www.nytimes.com/2017/11/21/world/asia/north-korea-terrorism-trump.html?&moduleDetail=section-news-0&action=click&contentCollection=Asia%20Pacific&region=Footer&module=MoreInSection&version=WhatsNext&contentID=WhatsNext&pgtype=article.

66 «North Korea nuclear crisis: Putin calls sanctions useless». Disponible en http://www.bbc.com/news/world-asia-41158281.

67 «Disminuyen las deserciones de Corea del Norte al Sur». Disponible en https://mundo.sputniknews.com/asia/201710151073184043-asia-Pionyang-seul/.

La petición en diciembre del aplazamiento de las maniobras militares por parte del presidente Moon hasta que terminen los Juegos Olímpicos de Invierno en Pieonchang dejó paso a las primeras negociaciones en más de dos años entre las dos Coreas en enero de 2018[68].

Lo único claro es que este drama, iniciado por potencias extranjeras con la partición de la península, solo puede ser solucionado con el acuerdo de las dos Coreas y el beneplácito de los países que han contribuido hasta la fecha a mantener la tensión, en particular China y Estados Unidos.

El mar del Sur de China: mucho más que islotes

La estratégica zona del mar del Sur de China continúa representando un gran peligro para la comunidad mundial no solo por la competición estratégica que presenta entre las potencias involucradas, sino también por la circunstancia de que Estados Unidos no reconozca las reclamaciones territoriales chinas en la zona[69].

Uno de los acontecimientos más destacables en 2017 fue el cambio radical de posicionamiento por parte de EE. UU. y el papel que juega China[70] en la zona de disputa.

A diferencia del presidente Obama, que se oponía a la estrategia de Pekín de ir controlando la zona a través de construcciones en los diferentes arrecifes, Trump parece estar ignorando de momento dicha medida, lo que en la práctica cede a Pekín el control sobre 2,5 millones de kilómetros cuadrados, una superficie equivalente a cinco Españas[71], lo que resulta todavía más paradójico si vemos como en su nueva Estrategia de Seguridad Nacional China aparece como el principal competidor. Peculiar manera de ofrecerse como mediador en el conflicto, como dejó claro en noviembre a su paso por Vietnam[72].

---

[68] «South Korea president suggests joint drills with US could be suspended». Disponible en https://www.theguardian.com/world/2017/dec/20/south-korea-president-suggests-joint-drills-with-us-could-be-suspended.

[69] Las reclamaciones marítimas de China se superponen con las de Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas y Vietnam. Si nadie quiere ir a la guerra, tampoco nadie quiere retroceder.

[70] China reclama la mayor parte del territorio, un área definida por lo que se ha *denominado la línea de los nueve puntos*, que se extiende cientos de millas al sur y al este desde su provincia más meridional de Hainan, pero los demás países con reclamaciones aducen que China no ha podido demostrar suficientemente sus argumentos, ya que los mapas que presentan y que abarcan casi la totalidad del mar del Sur de China no incluyen ni coordenadas.

[71] http://foreignpolicy.com/2017/11/16/with-trump-focused-on-north-korea-beijing-sails-ahead-in-south-china-sea/.

[72] https://www.reuters.com/article/us-trump-asia-vietnam/trump-offers-to-mediate-on-south-china-sea-idUSKBN1DC04H.

En palabras de Ely Ratner, del Council on Foreign Relations, «el mar del Sur de China ha sido víctima de una combinación del estrecho enfoque de Trump en Corea del Norte y el caótico proceso de elaboración de políticas de su administración».

Si todas las partes implicadas siguen sin ponerse de acuerdo sobre la gestión de sus docenas de afloramientos rocosos, atolones, bancos de arena, arrecifes y los recursos que ahí se encuentran, incluidos los casi cinco billones (*trillions* en inglés) de dólares en comercio que circulan por sus aguas, no habrá solución posible.

Seis países[73] reclaman su parte de soberanía, no solo sobre las reservas energéticas que esconden sus aguas, sino también sobre las más de doscientas pequeñas islas, rocas y arrecifes de coral, de las que solo unas tres docenas están permanentemente sobre la superficie del agua.



Imagen 9.

Estas peculiares circunstancias harán difícil una solucion definitiva a corto y medio plazo, especialmente si China continúa llevando a cabo construcciones en los arrecifes en disputa —pequeñas pistas de aterrizaje, edificios de apoyo, muelles de carga y posibles antenas de comunicación por satélite—, como demuestran las imágenes tomadas por los aviones espía estadounidenses en el archipiélago de las Spratly[74].

[73] Vietnam, Filipinas, Taiwán, Malasia y Brunei, aparte de China, tienen reclamaciones en la zona.

[74] Ya en noviembre de 2016 el presidente Obama decidió conceder un paquete de ayuda de 259 millones de dólares para dos años para garantizar la seguridad en la zona a Vietnam, Indonesia, Filipinas y Malasia, rivales de China en las reclamaciones.

Si nos fiamos de la historia, hay pocos motivos para ser optimistas sobre el futuro de esta zona estratégica. No olvidemos que ya en la *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea* firmada en 2002 tanto la ASEAN como China se comprometieron a cooperar y a actuar con autocontrol para promover un ambiente pacífico y armonioso, respetando las resoluciones de la UNCLOS. Una década después no ha habido progresos salvo algunos vagos documentos para la aplicación de aquella declaración[75].

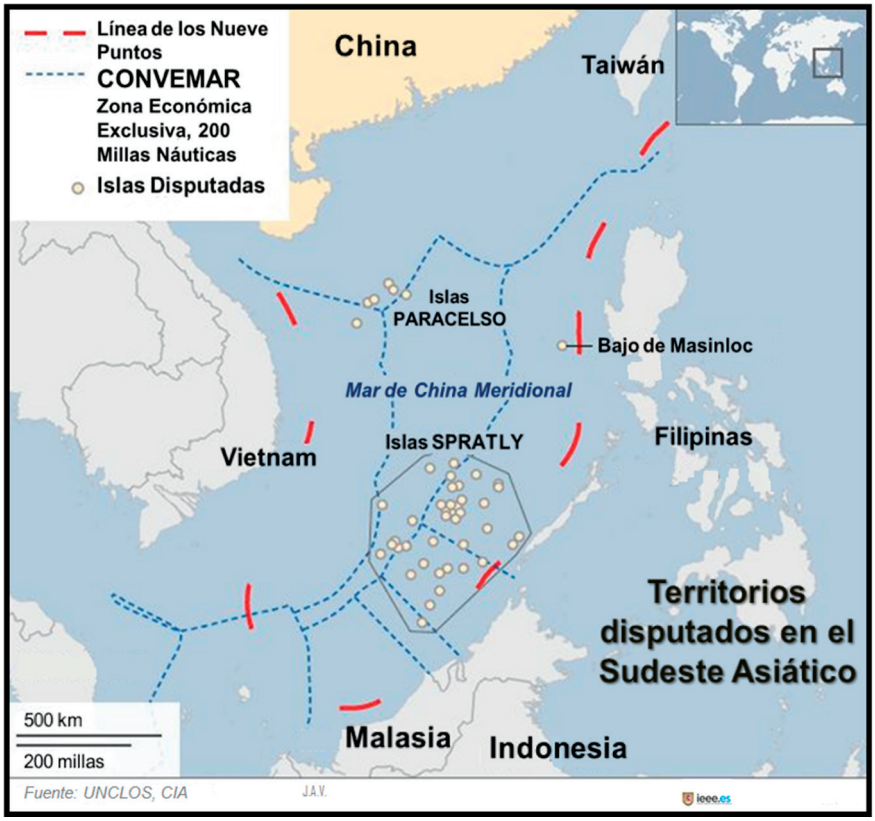


Imagen 10.

El presidente chino, Xi, ha dejado claro que está decidido a salvaguardar la soberanía y la seguridad del país, y a defender la integridad territorial de todo el espacio que China reclama.

Más conciliador, el secretario de Asuntos Exteriores filipino, Perfecto R. Yasay, considera que «el mantenimiento de un pacífico y predecible orden marítimo debe ser una prioridad internacional».

[75] https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/07/12/what-does-the-south-china-sea-ruling-mean-and-whats-next/.

Por su parte, el primer ministro de Vietnam, Hguyen Yuan Phuc, insiste en que su país no busca el rearme, pero tiene derecho a proteger su soberanía, a ser posible de manera pacífica, diplomática y en los tribunales.

En la misma línea, el secretario general de ASEAN recordaba que en el mar del Sur de China, más allá de las reclamaciones, está en juego la paz y la estabilidad de la región. Los EE. UU., en palabras del almirante Harry B. Harris Jr., jefe del Mando del Pacífico (PACOM), continuarán sobrevolando, navegando y operando en cualquier zona internacional que permita la ley y apoyarán el derecho de las otras naciones a hacer lo mismo.

Aunque no tiene reclamaciones en la región, dos tercios del comercio de Corea transita por ella, mientras que para Japón o Taiwán representa casi el 60 % de todo su comercio marítimo. El 80 % de las importaciones de petróleo de China surca las mismas aguas.

Si unimos a esas cifras las reservas probadas y probables en la región del Departamento de Energía estadounidense —unos 11 mil millones de barriles de petróleo y 190 billones de pies cúbicos de gas natural—[76], se trataría de una de las reservas más importantes del planeta. Las estimaciones de China son mucho más altas[77].

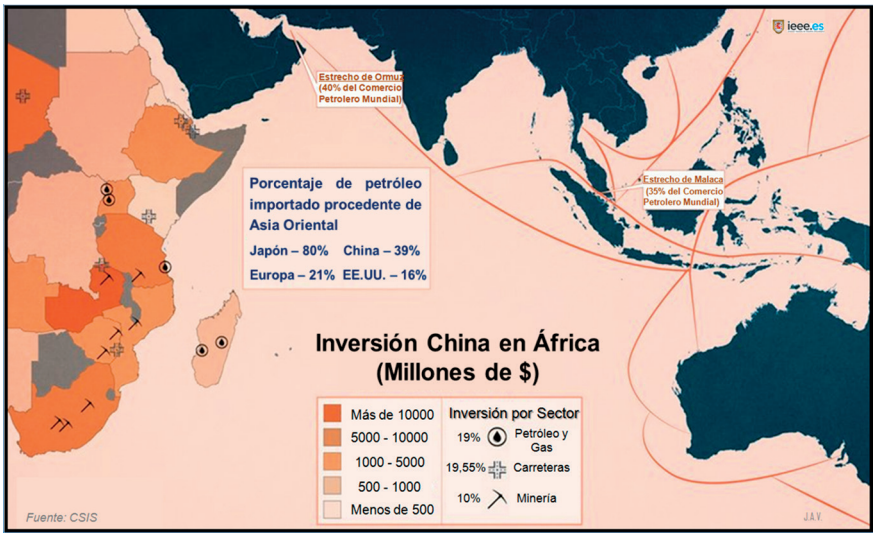


Imagen 11.

La solución más razonable al conflicto podría ser la aceptación por las partes del arbitraje internacional, como ya pidió Filipinas al Tribunal Internacional de La Haya, pero tras el dictamen negativo para China, acusada de

[76] «Con islas artificiales, China busca dominar el mar del Sur». *El Financiero*, 14 de junio de 2014. Disponible en http://www.elfinanciero.com.mx/bloomberg/con-islas-artificiales-china-busca-dominar-mar-del-sur.html.

[77] KAPLAN, Robert D. *Asia's Cauldron: The South China Sea And The End Of A Stable Pacific.*

violar el derecho internacional marítimo, Pekín se ha negado a participar, reconocer y aceptar la jurisdicción de dicha corte. Qué gran potencia estaría dispuesta a renunciar a un segundo golfo Pérsico.

Afganistán: tres lustros después

El 7 de octubre de 2001, los EE. UU. comenzaban los bombardeos en Afganistán contra Bin Laden y sus protectores, los talibanes, después de los atentados del 11S. Dieciséis años después, la violencia no cesa. Según la ONU, en la primera mitad de 2017 murieron 1 662 civiles, (cada vez más mujeres y niños) y resultaron heridos 3 581, la mayor parte de ellos en ataques de los insurgentes[78].

Puede que este conflicto termine siendo el más largo y complejo al que se han enfrentado los EE. UU., pero Trump raramente mencionó Afganistán durante la campaña electoral y cuando lo hizo nunca dio pistas sobre su estrategia, a excepción del desconcierto causado al afirmar que no retiraría las tropas estadounidenses porque el vecino Pakistán disponía de armamento nuclear[79].

Algunos vieron en la llamada *madre de todas las bombas* lanzada por la aviación estadounidense el 13 de abril la bomba no nuclear más poderosa, un presagio de lo que podía ser una nueva intervención en el país asiático[80].

En agosto Trump admitió en un discurso televisado que había cambiado de opinión sobre la guerra en Afganistán. Si su primer instinto, después de dieciséis años de derrotas, según sus palabras, le pedía retirarse, no solo anunciaba la continuidad de sus tropas en suelo afgano, sino su incremento de entre 3 500 y 5 000 efectivos a los ya desplegados.

Pudo ser una simple coincidencia, pero el asesor e ideólogo del presidente, Steve Bannon, fue destituido en los mismos días como responsable de estrategia en la Casa Blanca. Paralelamente, la estrategia afgana anunciada por Trump empezaba a parecerse a la de su predecesor.

Aunque los talibanes controlan solo zonas limitadas del país, su presencia e influencia probablemente nunca han sido más fuertes desde que perdieron el poder en 2001. La fragilidad de las fuerzas de seguridad afganas es evidente. Los 180 000 soldados del Ejército nacional, entrenados y equipados por los EE. UU., están en su mayoría en puestos estáticos, objetivos fáciles para el ene-

[78] MASHAL, Mujib; SHAH, Taimoor. «Afghanistan more deadly for women and children, UN says». *The New York Times*, 17 July, 2017. Disponible en https://www.nytimes.com/2017/07/17/world/asia/afghanistan-civilian-deaths-united-nations-report.html.

[79] https://www.economist.com/news/asia/21717835-will-he-pull-out-or-double-down-donald-trump-holds-afghanistans-future-his-hands.

[80] Massive Ordnance Air Blast. El uso de la bomba GBU-43/B el 13 de abril contra un complejo de túnel del Estado Islámico (IS) en la provincia oriental afgana de Nangarhar.

migo, y la policía tiene por misión principal la seguridad de los parlamentarios y cargos oficiales. En cuanto al Directorio Nacional de Seguridad, el principal servicio de inteligencia, cada vez participa más en operaciones de combate y menos en la búsqueda de inteligencia para el Gobierno[81].

La red Haqqani es responsable de los principales ataques de los talibanes en las ciudades, y el Estado Islámico ha multiplicado sus acciones contra objetivos chiitas para avivar la violencia sectaria.

La cantidad de enfrentamientos armados el año pasado alcanzó el nivel más alto desde que la ONU comenzó a registrar incidentes en 2007.

Las relaciones de Afganistán con Pakistán, país crucial para cualquier intento de solución del conflicto, se deterioraron en el otoño cuando miles de refugiados afganos tuvieron que escapar de Pakistán huyendo de la violencia. La crisis de refugiados se vio agravada por la decisión de la UE de deportar a Afganistán a unos ochenta mil solicitantes de asilo de dicho país, respuesta a una crisis humanitaria explicable por motivos políticos, pero difícil de justificar legalmente[82].

Control de Afganistán por talibanes y Estado Islámico

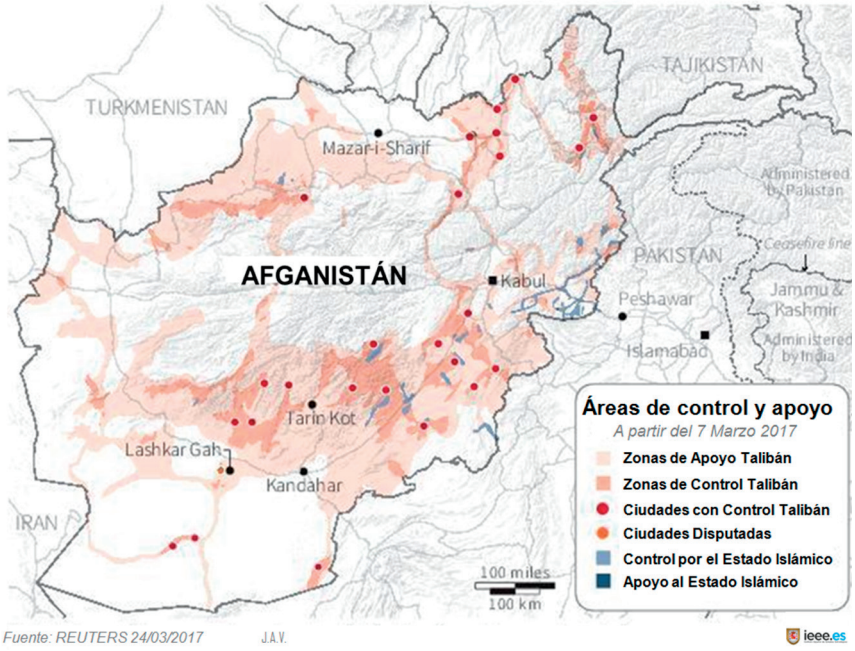


Imagen 12.

[81] SADAT, Kosh; MCCHRYSTAL, Stan. «Staying the course in Afghanistan». *Foreign Affairs*, Nov-Dec 2017.

[82] http://s.newsweek.com/sites/www.newsweek.com/files/styles/embed-lg/public/2017/04/14/rtx32ifj.jpg.

En conclusión, dieciséis años después de la intervención todavía permanece una fuerza internacional de más de doce mil efectivos, más de ocho mil de ellos estadounidenses, incluidos unos dos mil quinientos de las fuerzas especiales dedicados a la lucha contra Al Qaeda y contra la rama local del Estado Islámico.

India y Pakistán: siete décadas de independencia y enfrentamiento

2017 fue un año de celebraciones en India y Pakistán, pero también una muestra de la compleja realidad que viven ambos países. Festejaron su independencia del Imperio británico, pero, tras siete décadas de traumática separación, siguen padeciendo una gran disfunción en sus relaciones bilaterales.

Cuando los dos nuevos Estados se proclamaron independientes a mediados de agosto de 1947, se esperaba por los más optimistas que la partición fuera ordenada. La ruptura resultó en un violento intercambio de poblaciones con al menos un millón de muertos y quince millones de personas separadas y desarraigadas de sus hogares.

La superioridad de la India, con una población seis veces la de Pakistán y una economía ocho veces mayor, no ha servido para reducir los problemas con su vecino, sino todo lo contrario.

Cuando el Bharatiya Janata Party (BJP) del primer ministro Modi llegó al poder en 2014 en la India, prometió fortalecer la tradicional política exterior del país. «India por primera vez es proactiva, no solo responde», proclamó, y viajó a Pakistán en la primera visita oficial en una década entre ambos Estados[83].

Entre Delhi e Islamabad tan solo hay 700 km, pero no hay vuelos directos y el comercio entre los dos rivales apenas llega a los 2.500 millones de dólares al año.

Desgraciadamente, la enemistad perpetua también ha distorsionado su política interna, especialmente en Pakistán, cuyo Ejército sigue velando por la democracia en nombre de la seguridad nacional, lo que ha impedido una verdadera transformación política y la creación de un Estado moderno y avanzado como soñó su fundador Muhammad Ali Jinnah.

Pakistán también ha sufrido culturalmente. Excluido de su retaguardia subcontinental y natural, ha tenido que mirar al mundo árabe y al mundo musulmán. Por el contrario, para India, esta falta de sintonía con Pakistán ha fomentado una política centrada mayormente en los valores seculares.

[83] http://www.aljazeera.com/news/2015/12/india-pm-modi-surprise-pakistan-visit-151225123932346.html.

La competición entre ambos abarca ya todos los niveles posibles. En julio, India y Pakistán se enfrentaron en la final del Trofeo de Campeones de Críquet y dicha final tuvo que ser jugada, irónicamente, en Londres.

Desgraciadamente, la información tampoco fluye como debería entre ambos. Ni siquiera las importantes agencias de noticias nacionales tienen corresponsales en la capital del otro país para transmitir al menos parte de la realidad que les atañe.

El contacto personal sigue siendo complicado por las restricciones en los viajes, incluso para ver a familias separadas, y la dificultad para obtener visados impide tender puentes que ayuden, si no a olvidar, sí a cicatrizar las tres guerras libradas entre ambos en los setenta años de separación e independencia.

La tensión entre ambas potencias nucleares ha convertido la zona en uno de los lugares más volátiles del mundo. Un complejo conflicto sin visos de solución de la disputa de Cachemira, epicentro de su tumultuosa relación, con India y Pakistán reclamando partes ocupadas por la otra.

Para añadir más complejidad a su particular relación, se prevé que la población de Pakistán, de alrededor de 200 millones de personas, en su inmensa

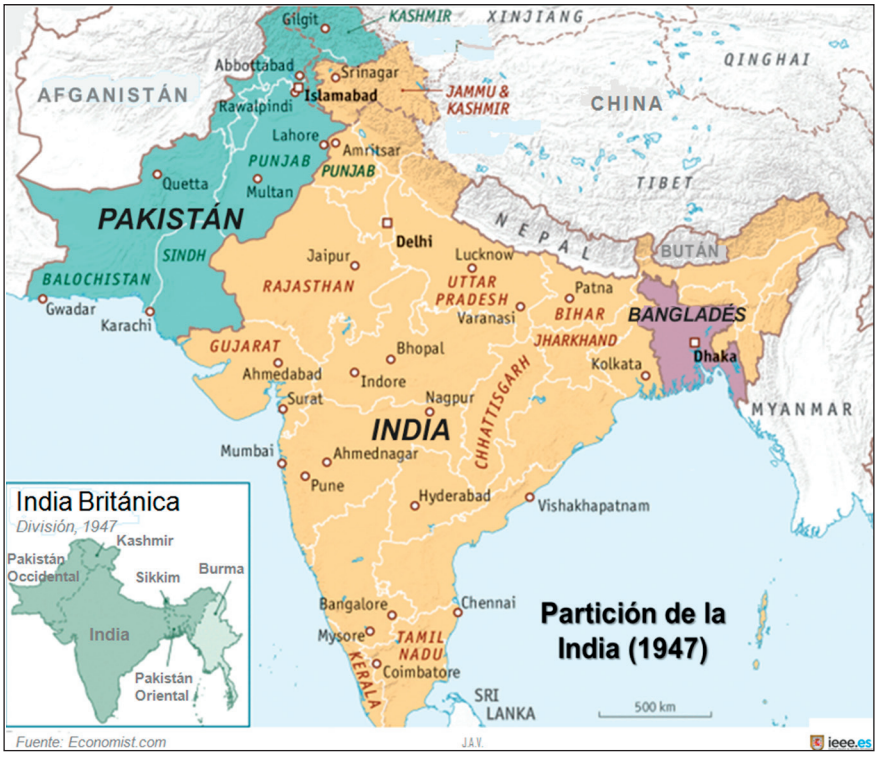


Imagen 13.

mayoría seguidora del islam, será sobrepasada por la propia minoría musulmana de la India, donde ya uno de cada siete de sus casi 1.300 millones profesa dicha religión. Para 2050 es probable que India supere a Indonesia como el país con la mayor población musulmana del planeta.

Esta circunstancia ha hecho que se empiece a hablar ya de que los musulmanes indios simpatizarían con Pakistán, lo que ha alimentado los prejuicios y la discriminación de una minoría poco representada en la vida política y en la sociedad india en general. No obstante, conviene no infravalorar el poder del patriotismo como una gran fuerza en ambos Estados.

Muchos de sus desafíos pendientes tienen poco que ver con las fronteras físicas tradicionales y más con las ideas en sus cabezas y sus corazones, y es que la partición sigue siendo un proceso inacabado.

Los rohinyás y la lucha por el reconocimiento y la supervivencia

En marzo de 2016 la activista y premio nobel de la paz Aung San Suu Kyi se hacía cargo de los ministerios de Asuntos Exteriores, Educación, Energía y la propia Oficina de la Presidencia[84] ante la imposibilidad, por anticonstitucional, de ser nombrada presidenta. Su nuevo Gobierno civil, después de medio siglo de dictadura militar, prometió la paz y la reconciliación nacional como una de sus principales prioridades. Poco podía imaginar que los primeros brotes de violencia durante su mandato contra la minoría rohinyá podían hacer peligrar los esfuerzos para poner fin a casi setenta años de conflicto armado y su imagen internacional pudiera verse tan deteriorada en tan poco tiempo.

Los rohinyás[85], rechazados por el país en el que viven y consideran su hogar, se han convertido en un triste símbolo de los apátridas del siglo XXI. Sus continuas migraciones a través de la región desde la década de los setenta hace difícil también saber las cifras oficiales de esta etnia, que según diversas fuentes llevan viviendo en la zona desde el siglo XII[86].

La violencia comenzó en el mes de agosto, después de que militantes de los rohinyá Arsa [87] atacaran más de una treintena de comisarías. La respues-

[84] A pesar de aglutinar tantos cargos, todo hace indicar que Aung San Suu Kyi sigue bajo la tutela de los militares, lo que podría explicar su tibieza a la hora de criticar la situación de los rohinyás en su país.

[85] Los rohinyás tienen su propia cultura e idioma y se consideran descendientes de los comerciantes árabes que llegaron a la zona. Sin embargo, los respectivos Gobiernos de Myanmar, predominantemente budistas, se han negado sistemáticamente a darles la ciudadanía, y han llegado incluso a excluirlos del último censo, elaborado en 2014. No los reconoce como pueblo, sino como inmigrantes ilegales provenientes de Bangladesh.

[86] http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/08/rohingya-muslims-170831065142812.html.

[87] El Ejército de Salvación Rohinyá de Arakan (Arsa) opera en el estado de Rakhine, en el norte de Myanmar, en su mayoría musulmán, donde han sufrido la mayor parte de las

ta de las fuerzas de seguridad y de parte de la población local de mayoría budista fue la quema de sus aldeas y la persecución indiscriminada de su población. Médicos sin Fronteras cifra las victimas al mes del inicio de la violencia en casi siete mil rohinyás muertos, incluidos más de setecientos menores.

En agosto el número de refugiados, según ACNUR, alcanzaba ya la cifra de 307.500, establecidos en campamentos. En los cinco meses siguientes el número superaba ya los 600.000 refugiados[88].

Es otro de los dramáticos conflictos que perduran en Asia sin perspectivas de solución, a pesar de la intermitente denuncia en los medios. Los países de la zona y la propia ASEAN, muy poco dados a inmiscuirse en los asuntos internos de sus miembros, han criticado públicamente la situación. El 4 de diciembre el primer ministro de Malasia, Najib Razak, cuestionó abiertamente a la premio nobel Aung San Suu Kyi por su *inacción.*

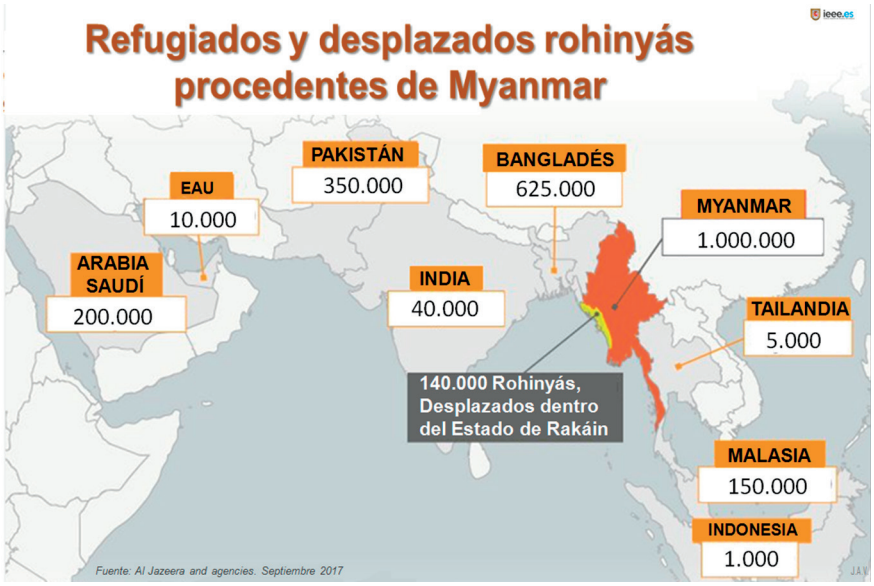


Imagen 14.

Si no se pone fin pronto a esta dramática situación, la crisis de refugiados puede empeorar y dejar paso, si no ha ocurrido ya como advierte la propia ONU en algunos de sus informes, a otro caso de manual de limpieza étnica.

persecuciones. El Gobierno de Myanmar considera a este grupo una organización terrorista. Informes como el de International Crisis Group (ICG) de 2016 señala que sus miembros se han entrenado en el exterior. Su líder, Ata Ullah, nació en Pakistán y se crió en Arabia Saudita.

88 http://www.acnur.org/que-hace/respuesta-a-emergencias/emergencia-rohingyas/.

Para la Oficina de Derechos Humanos de la ONU, los abusos sufridos por los rohinyás podrían constituir crímenes de lesa humanidad[89].

Conclusiones

El año 2107 terminó dejándonos más preguntas que respuestas y más incertidumbres que certezas. El mundo sigue inmerso en plena transformación, sin una dirección clara.

Se han identificado algunos de los principales problemas que nos aquejan y los desafíos globales a los que tendremos que enfrentarnos en las próximas décadas, como el del cambio climático y la injustica social. Ante la parálisis europea, a la espera de que fructifiquen los esfuerzos del presidente francés Macron, todo parece indicar que solo quedan dos modelos.

Por un lado, el estadounidense, basado en la doctrina de *América primero* y los intereses económicos por encima de los valores sociales. Por otro, y como gran primicia, el modelo chino, que después de muchas décadas termina definitivamente con su perfil bajo y por primera vez habla de una comunidad global de la humanidad.

En cuanto a Asia-Pacífico, todo parece indicar que en 2018 Corea del Norte seguirá ocupando las portadas de los medios mundiales. El problema nuclear en la península viene de muy lejos, pero en 2017 han cambiado las reglas del juego y en 2018 probablemente asistiremos a una partida nueva.

La confrontación entre el presidente Trump y el líder supremo Kim puede desembocar en 2018 en una nueva guerra fría o, en el peor de los casos, en un desastre nuclear.

En el futuro próximo, las personalidades de ambos líderes definirán en gran medida si su guerra de palabras y descalificativos personales se queda solo ahí[90].

El punto de inflexión en el que se encuentra Asia-Pacífico, o Indopacífico, para la nueva Administración en Washington, viene provocado por una China que ya no esconde su ambición por recuperar su perdido papel histórico de liderazgo en la región una vez se ha asegurado un desarrollo económico sin precedentes y un poder político estable junto con un creciente avance militar.

Estos cambios han reabierto el debate sobre si la China de Xi Jinping será una potencia que respetará el *statu quo* en la región, incluido el mar del Sur

[89] https://elpais.com/internacional/2017/11/15/actualidad/1510779546_230701.html?rel=mas.

[90] Entre los últimos descalificativos por parte del líder norcoreano del presidente estadounidense no podemos olvidar el de *viejo* o *mentalmente trastornado*, mientras que el presidente Trump respondía a Kim Jong-un con adjetivos como *bajito* y *gordo* o, más alegóricamente, como el *pequeño hombre cohete*.

de China[91], o ha venido para cambiar radicalmente las bases del mundo que conocemos.

Mientras se resuelve la incógnita, el recientemente reelegido primer ministro de Japón, Shinzo Abe, parece ya determinado a reorientar la política exterior y de defensa, y a cambiar el articulo 9 de la Constitución para normalizar al país y enterrar los fantasmas del pasado.

Si se sigue el guion marcado, EE. UU. y China están llamados a competir cada vez más en un mundo más pequeño, más poblado y con menos recursos. Entonces, como escribe Grahan Allison[92], nos encontraremos en una nueva *trampa de Tucídides*, con riesgo creciente de un conflicto armado entre Washington y Pekín.

Según el FMI, China está creciendo tres veces más rápido que los EE. UU., y ya en 2014 se convirtió en la primera economía en términos de paridad de poder adquisitivo, por delante de los EE. UU. En 2040, si se mantienen las tendencias, los habrá superado en PIB.

¿Sabrán y podrán Trump y Xi gestionar su relación de manera pacífica? Posible pero complicado si tenemos en cuenta que cada uno de ellos ve al otro como el principal obstáculo para cumplir sus objetivos.

El presidente estadounidense tendrá una importante prueba en noviembre de 2018, cuando los electores eligen de nuevo a los 435 congresistas y a 33 de los 100 senadores, lo que podría hacer que su partido pierda la mayoría del Congreso. Por su parte, el presidente chino, tras el Congreso del partido de otoño, tiene asegurado su futuro como mínimo hasta 2022.

Ante este escenario, conflictos como los señalados en Afganistán, los rohinyás en Myanmar o la relación India- Pakistán seguirán siendo desafíos graves, pero difuminados por el de Corea, el más trascendente en la gestión de la gobernanza global. Más respuestas en 2018.

[91] Para más información sobre las construcciones realizadas por China en la zona entre 2016 y 2017, véase https://amti.csis.org/constructive-year-chinese-building/.

[92] GRAHAM Allison. *Op. cit.*

Capítulo quinto

El Magreb. Importantes desafíos para una región poco integrada

Ignacio Fuente Cobo

Resumen

El Magreb sigue siendo una región con importantes desafíos cuya integración viene condicionada principalmente por el enfrentamiento entre Marruecos y Argelia por el tema del Sahara. Tras este se esconde una dura competencia por el liderazgo regional entre dos potencias que buscan maximizar su poder e influencia a costa del otro. A esta situación de antagonismo regional hay que añadir la complicada coyuntura económica que atraviesa la región y los problemas de seguridad derivados de la amenaza yihadista, la guerra en Libia o la fragilidad política y social producida por las llamadas Primaveras Árabes.

En un contexto de falta de integración, crisis económica, amenazas para la seguridad e incertidumbre sobre el futuro, este capítulo pretende analizar la situación en la región, país por país, centrándose en los aspectos económicos, de seguridad y políticos, tratando de identificar los principales riesgos, los problemas que impiden avanzar en la creación de un espacio común de integración regional y las respuestas que, en el contexto regional, cada uno de los estados está dando a los importantes desafíos a los que se enfrenta.

Palabras clave

Magreb, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, yihadismo, economía, seguridad, crisis.

Abstract

The Maghreb has continued being a region submitted to important political, economic, social and security challenges wherein its integration is conditioned mainly by the confrontation between Morocco and Algeria for the Sahara issue. Behind this struggle there is a stiff competition for the regional leadership between two actors that seek to maximize their power and influence at the expense of the other. To this situation of regional antagonism it is necessary to add the difficult economic situation that the region is going through, as well as the security problems derived from the jihadist threat, the war in Libya, or the political and social fragility produced by the so-called "Arab Spring".

In a context of lack of regional integration, economic crisis, threats to security, and uncertainty about the future, this chapter aims to analyse the situation in the Maghreb, country by country, focusing on the economic, security and political dimensions, and trying to identify the main risks and challenges the region has to address, the problems that prevent progress in the building up of a common regional integrated space and the solutions that, in the regional context where they lie, Maghreb states are providing to tackle the important challenges they have to face.

Keywords

Maghreb, Morocco, Algeria, Tunisia, Libya, jihadism, economy, security, crisis.

Introducción

El Magreb es una de las regiones menos integradas del mundo. Carece de un proyecto común que dé respuesta a los numerosos desafíos de seguridad, económicos, sociales o políticos a los que se enfrenta. El comercio intrarregional representa menos del 3 % —en comparación, por ejemplo, con más del 60 % en la UE— y los Estados llevan a cabo sus relaciones externas sin coordinación entre sí, tratando de asegurar sus propios intereses y obtener ganancias a expensas de los otros.

Desde los tiempos de la independencia, la geopolítica de la región está afectada directamente por las difíciles relaciones entre las dos potencias regionales, Marruecos y Argelia, cuya frontera de 1 600 kilómetros permanece cerrada desde 1994 y cuyas relaciones bilaterales se encuentran absurdamente congeladas. Las esperanzas de una distensión entre los dos países despertadas con la llegada simultánea al poder en 1999 de Mohammed VI y Abdelaziz Bouteflika, que nació en la ciudad marroquí de Oujda, se han desvanecido al igual que lo ha hecho la fe en la Unión del Magreb Árabe (UMA), una organización que despertó grandes expectativas cuando se creó en 1989 y que se encuentra hoy en una situación agónica. Ninguna visita oficial entre los máximos dignatarios de ambos países se ha producido desde la cumbre de la Liga Árabe en Argel en 2005 y la falta de una relación normalizada entre ambos países envenena la situación política e impide abordar conjuntamente los importantes problemas en materia de desarrollo y seguridad que afectan a toda la región. No es de extrañar que el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación Internacional marroquí, Nasser Bourita, haya afirmado que «las relaciones Marruecos-Argelia están en punto muerto en todos los niveles»[1].

La razón de este desencuentro está fundamentalmente en el conflicto del Sahara Occidental, que enfrenta a ambos países desde hace más de cuarenta años y que esconde, en el fondo, la pugna que mantienen ambos Estados desde su independencia por la primacía regional. Cada capital plantea posturas antagonistas y exige requisitos previos para una normalización de las relaciones que no son aceptados por la otra. Para Rabat, la cuestión previa sería la reapertura de la frontera. Para Argel, se trataría de la solución global del conflicto en el Sahara, uno de los más antiguos del mundo que permanece *congelado* desde el Plan de Arreglo de las Naciones Unidas de 1991. El último exponente de esta enemistad cosificada ha sido la celebración de la cumbre de la Unión Europea UE–Unión Africana (AU) en Abidjan a finales de noviembre de 2017, donde se produjo un enfrentamiento entre ambos países motivado por la invitación de la República Árabe Saharaui Democrática

[1] LAMLILI Nadia. «Nasser Bourita : les relations Maroc-Algérie sont au point mort à tous les niveaux». *Jeune Afrique*, 10 de septiembre de 2017. Disponible en http://www.jeuneafrique.com/mag/468623/politique/nasser-bourita-les-relations-maroc-algerie-sont-au-point-mort-a-tous-les-niveaux/.

(RASD). Parece evidente que, antes de reconciliar las políticas, o las economías, en el Magreb es preciso reconciliar las historias.

Túnez es un país crítico por su fragilidad y por el simbolismo que representa respecto a la posibilidad de establecer regímenes democráticos en países árabes. Mantener Túnez estable sigue siendo fundamental para el norte de África. Sin embargo, su proximidad a Libia lo expone a un peligroso contagio como quedó demostrado con el ataque de marzo de 2016 de militantes del Daesh a la ciudad fronteriza de Ben Guerdane. Incluso, en un contexto de serio declive de este grupo terrorista en Oriente Medio y Libia, existe el riesgo de que buena parte de los miles de combatientes tunecinos en estos escenarios puedan regresar y explotar el malestar social, especialmente entre los más jóvenes, consecuencia de la difícil situación de la economía. Las elecciones locales, las primeras desde la revolución de 2011, previstas inicialmente para diciembre de 2017 y pospuestas al 2018, constituirán un buen indicio de hasta qué punto será posible mantener la estabilidad que se alcanzó en el país en el 2013 con el acuerdo político entre los dos principales partidos tunecinos, Nidaa Tounes y Ennahda.

Seis años después de la revolución que dio lugar a la caída del dictador Gadafi, Libia ha pasado de ser uno de los países más ricos del mundo a convertirse en un Estado fallido. Durante los últimos años el país ha carecido de la estabilidad política, financiera e incluso social necesaria para acabar con el estado de lucha constante entre todas las facciones, a pesar de que no existen diferencias insuperables de carácter étnico, religioso o ideológico en su población. Mientras que el Daesh ha sido derrotado en la ciudad norteña de Sirte, el Gobierno del Acuerdo Nacional (GNA) situado en Trípoli sigue débil e incapaz de ejercer control sobre los verdaderos agentes de poder de Libia: los grupos armados regionales y las milicias locales que controlan grandes extensiones del territorio, incluida la capital. Al mismo tiempo, los éxitos militares del Ejército Nacional Libio (LNA) han convertido al general Jalifa Haftar, favorable al Gobierno rival de Tobruk, en el verdadero árbitro de la situación.

Marruecos. Una situación estable con algunas incertidumbres

Las consecuencias políticas de la Primavera Árabe

Tras la sacudida política y social que supuso la Primavera Árabe de 2011 en Marruecos, donde tuvo lugar el llamado *movimiento del 20 de febrero*[2], de carácter más limitado en su protesta que en otros países árabes, Mohamed VI

[2] CEMBRERO Ignacio. «Miles de personas marchan en Marruecos para reclamar más democracia». *El País*, 20 de febrero de 2011. Disponible en https://elpais.com/internacional/2011/02/20/actualidad/1298156402_850215.html.

procedió a una importante reforma de la Constitución y de la vida política del país[3].

Entre las modificaciones más importantes, se establecieron los derechos humanos como un principio básico, se reconocieron la igualdad de género y el bereber como idioma oficial junto con el árabe, se otorgaron nuevos poderes al primer ministro y al Parlamento, y se promovió una revisión del poder judicial.

Al mismo tiempo, bajo la nueva constitución, el rey dejó de ser *sagrado*, si bien el artículo 46 establecía que «la integridad de la persona del rey no será violada». Igualmente, en el artículo 41, se indicaba que el monarca seguía siendo el *emir al mouminin* (comendador de los fieles) y la autoridad religiosa más poderosa del país. El artículo 47 obligaba al rey a nombrar al primer ministro (el jefe de Gobierno) entre los miembros del partido que hubiera obtenido más escaños en las elecciones parlamentarias y a designar a los miembros del Gobierno por recomendación del primer ministro. El artículo 48 estipulaba que el rey seguía presidiendo las reuniones del gabinete, se mantenía como el «comandante en jefe de las Fuerzas Armadas» y nombraba a los líderes religiosos más poderosos[4]. En realidad, el rey no renunciaba a ninguna de sus prerrogativas y preservaba el poder de veto sobre todas las decisiones importantes.

El 7 de octubre de 2016, Marruecos acudió a las urnas por segunda vez desde la modificación de la Constitución, en unas elecciones parlamentarias nacionales que se vieron como la prueba de fuego de la eficacia de las reformas establecidas e implementadas hasta entonces. El Partido Justicia y Desarrollo Islámico (PJD), de carácter islamista y próximo a la ideología de los Hermanos Musulmanes, resultó nuevamente ganador, ampliando su ventaja respecto a las elecciones anteriores, mientras que el Partido Autenticidad y Modernidad (PAM), formado por activistas de derechos humanos e impulsado por el rey, quedó en segundo lugar[5].

Aunque el 10 de octubre de 2016 Abdelilah Benkiran fue nombrado nuevo primer ministro por el rey, después de cinco meses en el cargo renunció el 15 de marzo de 2017 por su incapacidad para formar una coalición gubernamental.

---

[3] CEMBRERO Ignacio. «Mohamed VI anuncia un recorte de sus poderes en respuesta a las protestas». *El País*, 10 de marzo de 2011. Disponible en https://elpais.com/internacional/2011/03/09/actualidad/1299625222_850215.html.

[4] «Morocco's new political landscape». *European Parliament Think Tank*, 11 de abril de 2017. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_ATA(2017)599424.

[5] MARTIN Isaac J. «El partido islamista gana las elecciones de Marruecos entre denuncias de fraude y abstención». *El Mundo*, 8 de octubre de 2016. Disponible en http://www.elmundo.es/internacional/2016/10/08/57f853a922601d99428b456d.html.

Fue reemplazado por Saad Eddine el-Othmani, psiquiatra de profesión, político pragmático y dialogante, también del PJD[6]. Este logró formar una coalición de seis partidos: además del PJD, la Agrupación Nacional de Independientes (RNI), de carácter socialdemócrata, dirigido por Salaheddine Mezouar; la Unión Constitucional (UC), liberal y monárquico, de Mohamed Sajid; el Movimiento Popular (MP), un partido conservador de carácter rural cuyo secretario general es Mohand Laenser; la Unión Socialista de Fuerzas Populares (USFP), un partido clásico fundado en 1975 como escisión de la Unión Nacional de Fuerzas Populares de Driss Lachgar; y, finalmente, el minoritario Partido del Progreso y el Socialismo (PPS), de carácter neocomunista, pero respetuoso con las tradiciones marroquíes, con Nabil Benabdalá como secretario general.

Esta coalición tan heterogénea ha proporcionado, sin embargo, a Marruecos estabilidad política al controlar 240 escaños de los 395 que forman la Cámara de representantes.

La Unión Africana: un campo de enfrentamiento diplomático entre Marruecos y Argelia

Tras las elecciones, el siguiente aspecto que ha condicionado la política marroquí en 2017 es su ingreso en la Unión Africana (UA), una unión política formada por 55 Estados africanos (incluida la RASD), creada en 2001, en sustitución de la Organización para la Unidad Africana (OUA), que funcionó desde 1963 para intentar unir a los africanos e impulsar en el continente la coexistencia pacífica y el crecimiento económico[7]. El 31 de enero de 2017, 32 años después de haber abandonado la OUA, Marruecos regresó convertido en el 55.º miembro de la Unión Africana con un discurso histórico del rey Mohammed VI pronunciado en Addis Abeba, en el que establecía dos objetivos[8]. Por un lado, contribuir a la acción colectiva para África, participando activamente en todas las reuniones de la UA, como ocurrió al proponer una agenda africana para la migración o al enviar al presidente ruandés, Paul Kagame, una propuesta escrita sobre la reforma de la UA. Por otro, hacer oír la voz del reino dentro de la UA, especialmente en el tema del Sahara Occidental.

Con el ingreso en la UA, Marruecos culminaba una intensa política africana desarrollada por el reino en los últimos años en la que fue tejiendo fuertes amistades en todo el continente. Es esta red de relaciones favorables lo que

[6] SOTO Paco. «Benkirane se impone a El Othmani en el PJD marroquí». *Atalayar entre dos orilla*s, 16 de julio de 2017. Disponible en http://atalayar.com/content/benkirane-se-impone-el-othmani-en-el-pjd-marroqu%C3%AD.

[7] «Is the African Union still relevant?». *Aljazeera*, 3 de julio de 2017. Disponible en http://www.aljazeera.com/programmes/insidestory/2017/07/african-union-relevant-170703172902850.html.

[8] LAMLILI Nadia. *Op. cit.*

le ha permitido superar las reticencias tanto de Argelia como de Sudáfrica, opuestas a su ingreso por las diferencias sobre el conflicto del Sahara Occidental. El hecho de que Marruecos no haya tenido que reconocer las fronteras de la RASD, tal como pretendían Argelia, Nigeria, Sudáfrica y Mozambique, debe considerarse una gran victoria diplomática del rey Mohammed VI[9].

En una atmósfera de cambio, marcada por la gran reforma de la UA, dirigida por Kagame hasta enero de 2018, Marruecos se ha guiado por un doble objetivo: participar plenamente en todos los nuevos desafíos del continente como miembro de la UA y, sobre todo, expulsar al Frente Polisario utilizando una política de aislamiento hábilmente orquestada[10]. Si 2017 fue el año de la adhesión de Marruecos a la UA, 2018 es el de su instalación en todas las estructuras de este grupo panafricano, interviniendo de manera creciente en el gran juego geopolítico que está teniendo lugar en el continente, a través de una política encaminada en cuatro direcciones: ingreso en la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO/ECOWAS), incorporación activa a las principales estructuras de la UA, visitas reales y acciones para terminar con el Polisario.

Para ello, las aspiraciones marroquíes se orientan a reforzar su presencia en tres estructuras clave en las que se decide sobre los temas eminentemente políticos en África, como son: la Comisión Africana de Derechos Humanos de los Pueblos (ACHPR) con sede en Banjul; el Parlamento Panafricano (PAP), en Midrand, cerca de Johannesburgo (Sudáfrica); y, sobre todo, el Consejo de la Paz y la Seguridad (PSC), con sede en Addis Abeba, ya que este es el órgano que se pronuncia sobre todas las crisis que ocurren en el continente y prepara las decisiones más importantes de los jefes de Estado. Su presencia en las estructuras clave de la UA permitirá a Marruecos poner fin a las iniciativas sobre el Sahara que entienda que le son adversas, como ocurrió en julio de 2017, cuando la CADHP, presidida por el sudafricano Faith Pansy Tlakula, intentó pasar un informe lleno de expresiones consideradas hostiles por Marruecos: *territorios ocupados*, *descolonización*, *anexión*, etc. Es decir, tras tres décadas de ausencia Marruecos busca ahora modificar *desde dentro* los planteamientos de la Unión Africana en relación con el Sahara, asunto sobre el que es extremadamente sensible. Si la UA no puede apoyar, por el momento, la solución de la autonomía, lo mínimo que debería hacer es respetar la neutralidad.

Para Rabat la *entidad* República Árabe Saharaui Democrática (RASD) de Brahim Ghali puede que esté reconocida por la UA, pero no por la comunidad

[9] PEREGIL Francisco. «El regreso de Marruecos a la Unión Africana abre una nueva era en el conflicto del Sahara». *El País*, 7 de febrero de 2017. Disponible en https://elpais.com/internacional/2017/02/06/actualidad/1486405067_123809.html.

[10] GAFFEY Conor. «Why Has Morocco Rejoined the African Union After 33 Years?». *Newsweek*, 2 de febrero de 2017. Disponible en http://www.newsweek.com/morocco-african-union-western-sahara-551783.

internacional. Esto le da a los marroquíes un poderoso argumento para impedir la asistencia de los representantes saharauis a las reuniones entre la UA y sus socios internacionales. Así ocurrió en noviembre de 2016, cuando, como protesta por la presencia de una delegación saharaui, Marruecos se retiró de la cumbre árabe-africana de Malabo, arrastrando, a su paso, a varios países del Golfo.

Ahora bien, la batalla promete ser de lo más intensa y apasionada en 2018, ya que el Frente Polisario cuenta con importantes apoyos en Argelia, Sudáfrica y otros países del sur de África. Cada escenario y cada reunión se convertirán en un motivo de enfrentamiento, como ocurrió, por ejemplo, con la V Cumbre África-Unión Europea del 29-30 de noviembre en Abidján, cuya denominación fue modificada a mediados de septiembre a petición de Argelia, pasando a denominarse *Cumbre de la Unión Africana y la Unión Europea*, un circunloquio que permitía a la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) asistir como miembro de la UA, cortando el camino a cualquier protesta marroquí.

Pero la política africana de Rabat no se agota con el enfrentamiento con la RASD, sino que busca, además, una amplia integración sur-sur, de la cual Marruecos y Nigeria serían los pilares. La adhesión de Marruecos a la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) el 16 de diciembre en Lomé (Togo) sería el primer paso, vinculada a un proyecto de gasoducto que se extenderá desde Nigeria a lo largo de toda la costa oeste de África hasta alcanzar Marruecos. Un segundo paso sería una inversión cruzada de Nigeria en el sector de los fosfatos. Se trata de una visión pragmática por parte de ambos países que, aunque opuestos en el tema del Sahara, entienden que los negocios son beneficiosos para ambos y que la entrada de Marruecos en la CEDEAO (con sede en Abuja) dará más peso a esta organización regional. Como ha indicado repetidas veces el presidente de la comisión de la CEDEAO, Marcel de Souza, «será un matrimonio sin divorcio y sin *brexit*»[11]. Para bien y para mal.

Con estas acciones culmina la diplomacia económica ofensiva dirigida hacia el África subsahariana, especialmente el África occidental, considerada una zona de confort del reino alauita, llevada a cabo durante los últimos quince años por el rey Mohammed VI por medio de visitas reales, foros económicos, reuniones entre líderes empresariales y la firma de acuerdos bilaterales. El éxito de esta estrategia se refleja en el hecho de que hoy la mayoría de las grandes compañías marroquíes se encuentran en todo el continente, por lo que la incorporación de Marruecos a la CEDEAO, organización compuesta por quince países, se contempla como una consecuencia lógica en interés

[11] ELRAM Idriss. «Intégration : le Maroc et la CEDEAO accélèrent». *Le Point Afrique*, 20 de agosto de 2017. Disponible en http://afrique.lepoint.fr/economie/integration-le-maroc-et-la-cedeao-accelerent-30-08-2017-2153224_2258.php.

de ambas partes, decidida de forma «soberana y libre»[12] por los jefes de Estado.

El éxito de esta política permite comprender por qué Túnez también está interesado en unirse a la CEDEAO, considerado un modelo y un buen ejemplo de una comunidad exitosa, mientras que el regreso de Mauritania, en diciembre de 2017, parecía inminente. De esta manera, se completaría la defunción de la desafortunada Unión del Magreb Árabe —técnicamente inoperativa desde sus comienzos, en 1989, debido a las diferencias irreconciliables entre Marruecos y Argelia respecto al Sahara Occidental—, que quedaría parcialmente absorbida por la CEDEAO[13].

Protestas contenidas en el Rif

Marruecos ha venido padeciendo las protestas del conocido como *Hirak Rif* o *Anhezi n Arrif*, un movimiento popular bereber extendido por la región del RIF, en el norte del país, desde octubre de 2016, y cuyo origen está en el asesinato de Mohcine Fikri[14], un pescadero aplastado por un camión de basura cuando su mercancía fue confiscada. Las protestas, que pueden considerarse «la mayor muestra de ira pública en Marruecos desde la Primavera Árabe en 2011»[15], incluían demandas como la protección del idioma bereber del Rif, la liberación de los prisioneros políticos, la investigación y juicio de los responsables de la muerte de Fikri, la desmilitarización de la región, mejoras de carácter social e inversiones en construcción de hospitales, universidades, bibliotecas, teatros, carreteras e instalaciones de procesamiento de pescado y, finalmente, mayor transparencia sobre el destino de los fondos invertidos en el desarrollo local.

La gravedad de la situación obligó al rey Mohammed VI a emitir un comunicado el domingo 25 de junio de 2017, en el que culpaba de la situación a lo que describía como *retrasos* en el proyecto iniciado en octubre de 2015 denominado *Alhucemas, faro del Mediterráneo*, cuyo objetivo era el desarrollo de la zona[16]. El rey culpaba a sus ministros por presentarle proyectos poco

[12] BADRANE Mohamed. «CEDEAO : L'intégration du Maroc n'est qu'une question de temps». *Aujourd`hui le Maroc*, 31 de agosto de 2017. Disponible en http://aujourdhui.ma/politique/cedeao-lintegration-du-maroc-nest-quune-question-de-temps.

[13] RASHEED Akinkuolie. «Morocco: ECOWAS membership controversy». *The Guardian*, 18 de octubre de 2017. Disponible en https://guardian.ng/opinion/morocco-ecowas-membership-controversy/.

[14] PEREGIL Francisco. «La muerte de un vendedor ambulante desata las protestas en Marruecos». *El País*, 1 de noviembre de 2016. Disponible en https://elpais.com/internacional/2016/10/30/actualidad/1477856648_881744.html.

[15] «Morocco's unrest is worsening». *The Economist*, 6 de julio de 2017.

[16] «Mohamed VI fulmina a cuatro ministros por los retrasos del plan de desarrollo de Alhucemas». *ABC*, 24 de octubre de 2017. Disponible en http://www.abc.es/internacional/abci-mohamed-fulmina-cuatro-ministros-retrasos-plan-desarrollo-alhucemas-201710242224_noticia.html.

realistas, los amenazaba con no permitir «que se vayan de vacaciones este verano», y acusaba a los manifestantes de politizar sus «proyectos de desarrollo y sociales»[17].

La respuesta salomónica del rey marroquí, consciente de la necesidad de prestar una mayor atención a la levantisca región del Rif, muy abandonada desde la independencia, y que él había traducido en hechos como la práctica de pasar las vacaciones de verano en Alhucemas, buscaba el «apaciguamiento y no la escalada de la situación»[18].

La persistencia del movimiento de protesta refleja en gran medida las debilidades estructurales de Marruecos, que regularmente provocan protestas en diferentes ciudades y pueblos de todo el país. Estas debilidades están generadas por el sentimiento de injusticia social en los estratos más modestos de la población, por la falta de perspectivas para los jóvenes y por las carencias en los servicios sociales. La liberalización y la privatización de la economía marroquí durante la primera década de este siglo solo ha beneficiado a una pequeña minoría cercana al poder político, sin que esto se haya traducido en ganancias en productividad que permita la creación de trabajos decentes, especialmente para los jóvenes. Esta situación está en la base del estallido del movimiento del 20 de febrero de 2011 y ha sido reconocida por el propio rey cuando planteó, en 2014, el problema de la creación y redistribución de la riqueza en Marruecos[19].

Igualmente, la intensidad de las protestas populares revela la crisis del sistema de intermediación político tradicional, basado en la alta concentración de poder alrededor del palacio. La tradicional desconfianza de los ciudadanos con respecto a las instituciones[20] (Parlamento, partidos políticos, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, etc.) se vio reflejada, por ejemplo, en la escasa participación de tan solo el 25 % de los marroquíes inscritos en las listas electorales en las últimas elecciones legislativas de octubre de 2016. La percepción de la escasa representatividad de las instituciones elegidas significa que, sin un cambio de rumbo que mejore las condiciones económicas y sociales de la población marroquí, especialmente en el Rif,

[17] «SM le Roi préside à Casablanca un Conseil des ministres». *Maghreb Arabe Press*, 25 de junio de 2017. Disponible en http://www.mapexpress.ma/actualite/activites-royales/sm-le-roi-preside-a-casablanca-un-conseil-des-ministres-2/.

[18] «Rif-Macron: Le roi du Maroc est préoccupé par la situation». *Le Point* 15 de junio de 2017. Disponible en http://afrique.lepoint.fr/actualites/rif-macron-le-roi-du-maroc-est-preoccupe-par-la-situation-15-06-2017-2135546_2365.php.

[19] SAÂD Saïd. «Contestation dans le Rif: le Maroc face à ses démons». *Jeune Afrique*, 9 de agosto de 2017. Disponible en http://www.jeuneafrique.com/mag/461672/politique/contestation-dans-le-rif-le-maroc-face-a-ses-demons/.

[20] SALEM Ariane. «HCP: Défiance généralisée des Marocains à l'égard des institutions et de leurs concitoyens». *Medias24*, 24 de abril de 2015. Disponible en https://www.medias24.com/SOCIETE/154437-HCP-Defiance-generalisee-des-Marocains-a-l-egard-des-institutions-et-de-leurs-concitoyens.html.

Marruecos corre el riesgo de asentarse en una inestabilidad sociopolítica cuyas consecuencias serán perjudiciales para el país y para el conjunto de la región mediterránea.

Unas perspectivas económicas favorables

Desde la perspectiva económica, Marruecos disfruta desde el 2014 de un período de bonanza económica que se ha visto acentuado por el Plan de Aceleración Industrial (IAP), lanzado con gran fanfarria y cierto escepticismo en 2014 por el ministro de Economía, Comercio e Inversiones, Moulay Hafid Elalamy, pero que ha tenido el mérito de «iniciar una dinámica de crecimiento en numerosas áreas industriales»[21]. Los resultados de esta visión estratégica superan, en efecto, las expectativas fijadas y han dado lugar a una ola de entusiasmo respecto al futuro de la industria marroquí como motor de desarrollo en sustitución de una agricultura excesivamente dependiente de la tasa de pluviometría.

J.A.Y. Principales Factores de la Economía en Marruecos Fuente: World Economic Outlook Database ieee.es

Indicadores Económicos	2014	2015	2016	2017	2018
PIB (Miles de Millones de USD)	109,881	100,593	103,615	105,623	110,865
PIB per cápita (USD)	3311,761	3002,501	3063,071	3092,911	3215,987
Índice de Inflación	113,061	114,809	116,646	118,045	119,816
Tasa de Desempleo	9,879	9,707	9,4	9,3	9,5
Balanza de Transacciones Corrientes (Miles de Millones de	-6,226	-2,165	-4,02	-2,714	-2,183
Balanza de Transacciones Corrientes (En % del PIB)	-5,666	-2,153	-3,88	-2,57	-1,969

Imagen 1. Principales factores de la economía de Marruecos. Fuente: World Economic Outlook Database. Elaboración propia.

Los diversos programas industriales que contempla el plan tienen en común la visión de un Marruecos industrial bien posicionado en los principales sectores y, por lo tanto, con un alto valor añadido. Este enfoque, sin duda innovador, ha atraído a importantes multinacionales, como el grupo francés PSA Peugeot-Citroën, cuya planta en construcción en Kenitra, cerca de Rabat, producirá inicialmente 90 000 vehículos por año a partir de 2019[22], pero con la posibilidad de llegar a las 200 000 unidades. Igualmente, el fabri-

[21] IRAKI Fahd. «Moulay Hafid Elalamy: Nous voulons mettre les citoyens marocains au cœur du processus de développement». *Jeune Afrique*, 2 de agosto de 2017. Disponible en http://www.jeuneafrique.com/mag/461680/economie/moulay-hafid-elalamy-nous-voulons-mettre-les-citoyens-marocains-au-coeur-du-processus-de-developpement/?post_type=post-print&p=461680&preview=true.

[22] «Peugeot-Citroën invertirá 557 millones en una fabrica en Marruecos». *El País*, 19 de junio de 2015. Disponible en https://elpais.com/economia/2015/06/19/actualidad/1434744766_883330.html.

cante de aviones estadounidense Boeing firmó un acuerdo de inversión en septiembre de 2016 para desarrollar su *ecosistema* en la zona de Tánger, lo que se ha traducido en 120 subcontratas y en la creación de más de 8.500 empleos especializados[23].

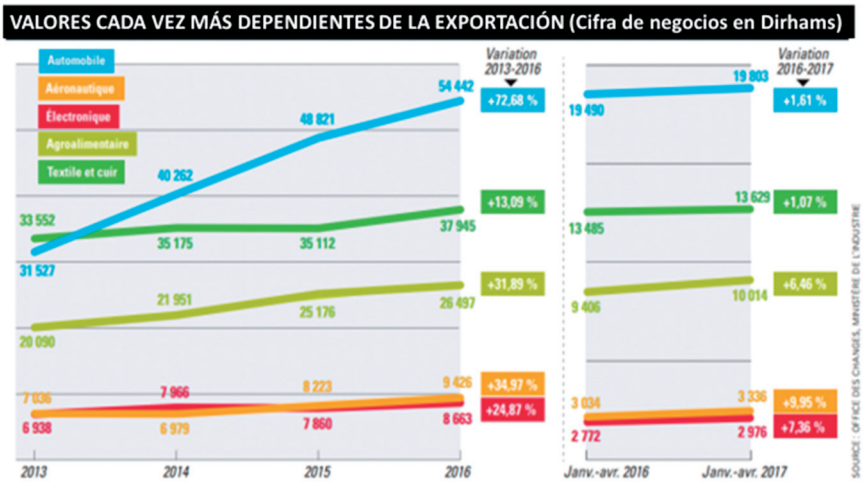


Imagen 2. Fuente Jeune Afrique. http://www.jeuneafrique.com/mag/461692/economie/maroc-comment-le-plan-dacceleration-industrielle-a-depasse-les-objectifs-fixes/.

Argelia. Un año de transición

Una política que sigue siendo continuista

El 2017 se puede considerar un año de continuidad en el aspecto político, con cierta mejora en el ámbito de la seguridad y una situación económica preocupante. En las elecciones locales del 23 de mayo se convocaron a las urnas a cerca de 22 millones de votantes. En consonancia con la tradición en Argelia, el Frente de Liberación Nacional (FLN) se proclamó de nuevo la primera fuerza política en la Asamblea Nacional, con 603 municipios ganados de los 1.541 en liza, seguido por el RND (Reagrupamiento Nacional Democrático, socio del FLN), vencedor en 451 ayuntamientos[24].

Aunque el FLN perdió poder, si comparamos los resultados electorales de 2017 con los de 2014, los grandes derrotados fueron los islamistas, que ven-

[23] IRAKI Fahd. «Maroc: comment le plan d'accélération industrielle a dépassé les objectifs fixés». *Jeune Afrique*, 2 de agosto de 2014. Disponible en http://www.jeuneafrique.com/mag/461692/economie/maroc-comment-le-plan-dacceleration-industrielle-a-depasse-les-objectifs-fixes/.

[24] SOTO Paco. «El FLN gana las elecciones locales en Argelia, pero su poder retrocede». *Atalayar entre dos orillas*, 25 de noviembre de 2017. Disponible en http://www.atalayar.com/content/el-fln-gana-las-elecciones-locales-en-argelia-pero-su-poder-retrocede.

cieron en tan solo 49 municipios, el Movimiento Popular Argelino (MPA) de Amara Benyounes, aliado del poder, con 62 municipios, y los dos partidos seculares de oposición, el Frente de las Fuerzas Socialistas (FFS) y el Reagrupamiento por la Cultura y la Democracia (RCD), que ganaron respectivamente 64 y 37 ayuntamientos. El partido del ex primer ministro Ali Benflis, dos veces candidato presidencial (en 2004 y 2014), sufrió una derrota dolorosa, ya que tan solo obtuvo cinco ayuntamientos.

Por el contrario, el gran triunfador fue la baja tasa de participación (el 46,83 %), aunque ligeramente más alta que en las legislativas de mayo de 2017, donde se registró una tasa de participación del 35 %. El notable boicot de las urnas por la mayoría de los casi 22 millones de votantes a los que se les pidió elegir entre unos cincuenta partidos políticos, cuatro alianzas y muchas listas independientes, indica una importante desafección de los argelinos, tanto por el sistema de poder como por la clase política, que no fue capaz de convencer a los votantes de ir a las urnas, a pesar, incluso, de la apelación del presidente Bouteflika, de ochenta años, muy debilitado por la enfermedad desde su ictus cerebral en 2013[25]. Con la vista puesta en las elecciones presidenciales de 2019, esta nueva deserción de votantes no presagia un buen augurio para estas.

Una situación económica difícil

Históricamente, la economía argelina se ha basado en gran medida en la redistribución del Gobierno de los ingresos de hidrocarburos, y el Estado ha sido el principal motor de crecimiento y creación de empleo. Si este modelo de crecimiento ya era insostenible cuando los precios del petróleo eran altos, con la caída de los precios de los hidrocarburos, Argelia se ha encontrado sometida, desde hace unos años, a una situación económica muy difícil[26].

Sin embargo, al contrario de lo que pueda pensarse, no se trata de equilibrar la balanza de pagos, ya que Argelia cuenta todavía con reservas de divisas para financiar las importaciones durante varios años. El déficit en la balanza de pagos se situó a finales de 2017, en la horquilla de los 18-20 mil millones de dólares, pero, al disponer de unos 110 mil millones de dólares en reservas[27] —casi la mitad de los 180.000 de que disponía hace tres años—, las

[25] ALILAT Farid. «Algérie: le FLN grand vainqueur des élections locales». *Jeune Afrique*, 24 de noviembre de 2017. Disponible en http://www.jeuneafrique.com/496422/politique/algerie-le-fln-grand-vainqueur-des-elections-locales/.

[26] «Argelia podría verse obligada a recurrir al FMI si no acaba con su dependencia del crudo». *Expansión*, 11 de junio de 2017. Disponible en http://www.expansion.com/economia/2017/06/11/593d7095e2704e0e628b4682.html.

[27] «El Gobierno argelino presenta al Senado su nuevo plan de acción». *La Vanguardia*, 18 de junio de 2017. Disponible en http://www.lavanguardia.com/internacional/20170628/423747781168/el-gobierno-argelino-presenta-al-senado-su-nuevo-plan-de-accion.html.

autoridades argelinas cuentan con un cierto margen de cuatro o cinco años para cubrir este déficit.

El principal problema está, sin embargo, en las finanzas públicas y, más concretamente, en el presupuesto estatal, cuyo déficit durante los dos últimos años ha representado casi el 15 % del PIB, más del que Grecia tenía en el momento álgido de la crisis económica[28]. La causa se encuentra en que, desde el 2014, el gasto estatal, que se calculó sobre la base de un precio de barril por encima de los cien dólares, se ha mantenido sin cambios, mientras que los ingresos han disminuido fuertemente, dando lugar a un gran déficit presupuestario, que ha continuado creciendo.

Para hacerle frente, el Gobierno argelino ha echado mano del denominado *fondo para la regulación de los ingresos*[29], creado para compensar las caídas bruscas de los ingresos energéticos como consecuencia de las fluctuaciones de los precios en los mercados internacionales. Este fondo que había permanecido estable durante quince años, y contenía entre 50 y 60 mil millones de dólares, se encuentra vacío desde febrero de 2017[30], hasta el punto de que el estado se ha visto obligado a endeudarse. Primero internamente, contratando un préstamo nacional de 5000 millones de dólares en 2016. Y luego, externamente, mediante un préstamo de 900 millones de dólares del Banco Africano de Desarrollo (BAD)[31]. El problema no es tanto que este dinero haya sido empleado para pagar el sostenimiento del Estado y no para invertir; lo peor es que estos préstamos no son suficientes para cubrir el enorme déficit, que sigue creciendo. Por ello, salvo una mejora sustantiva en los precios internacionales de los hidrocarburos, o una reducción de los gastos del Estado, el Gobierno tendrá serios problemas para completar los presupuestos a partir del 2018.

Ante esta situación sombría Argelia necesita reformar su modelo de crecimiento, que depende excesivamente de los ingresos de hidrocarburos y del gasto del Estado, y avanzar hacia un modelo de crecimiento impulsado por el sector privado. Ello le exigirá apretarse el cinturón, ahorrar dinero reduciendo gastos y replantearse un Estado que ha vivido durante mucho tiempo por encima de sus posibilidades[32]. Al mismo tiempo, tendrá que endeudarse

[28] «Déficit público de Argelia». *Expansión/Datos Macro*. Disponible en https://www.datosmacro.com/deficit/argelia.

[29] «El primer ministro argelino defiende recurrir a la "financiación no convencional" para atajar la crisis». *Expansión*, 17 de septiembre de 2017. Disponible en http://www.expansion.com/economia/2017/09/17/59beb691268e3ed52e8b4576.html.

[30] ZEIDAME Karim. «Le fonds de regulation des recettes vide pour acheter en vain la paix sociale». *360AFRIQUE.COM*, 10 de enero de 2017. Disponible en http://afrique.le360.ma/algerie/economie/2017/01/10/8822-algerie-le-fonds-de-regulation-des-recettes-vide-pour-acheter-en-vain-la-paix-sociale-8822.

[31] ZEIDAME Karim. «Alger recourt finalement à l´emprunt extérieur avec un prêt de la BAD». *360AFRIQUE.COM*, 4 de noviembre de 2016. Disponible en http://afrique.le360.ma/algerie/economie/2016/11/04/7216-alger-recourt-finalement-lemprunt-exterieur-avec-un-pret-de-la-bad-7216.

[32] IMF Country Report N.º 17/142, ALGERIA. Washington D. C., junio 2017.

J.A.V.	Principales Factores de la Economía en Argelia	Fuente: World Economic Outlook Database	ieee.es		
Indicadores Económicos	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
PIB (Miles de Millones de USD)	231,18	164,779	160,784	173,947	177,682
PIB per cápita (USD)	5458,875	4123,297	3944,425	4187,783	4197,939
Índice de Inflación	164,77	172,653	183,699	192,517	200,795
Tasa de Desempleo	10,6	11,214	10,498	11,692	13,235
Balanza de Transacciones Corrientes (Miles de Millones de USD)	-9,436	-27,29	-26,313	-21,413	-18,129
Balanza de Transacciones Corrientes (En % del PIB)	-4,419	-16,561	-16,366	-12,31	-10,203

Imagen 3. Principales factores de la economía en Argelia. Fuente: World Economic Outlook Database. Elaboración propia.

recurriendo al mercado interno, ya que la opción del endeudamiento externo está descartada por cuestiones ideológicas[33].

El programa económico del primer ministro Ahmed Ouyahia, rehén de las líneas rojas impuestas por el presidente Abdelaziz Bouteflika, prevé una política monetaria basada en la emisión de dinero por parte del Banco de Argelia para financiar directamente la economía, de manera análoga a como hizo Japón en la década de 1990 para afrontar la crisis financiera asiática, o los Estados Unidos en 2008, para hacer frente a la crisis de las hipotecas *subprime*[34].

La apuesta del Gobierno consiste en emitir dinero para inversiones esencialmente financieras, mientras continúa reduciendo el gasto del Estado, de manera que la conjunción de estos procesos evite la deriva inflacionaria. Ahora bien, habrá que ver cómo asumen un incremento en los precios energéticos unos ciudadanos acostumbrados a comprar gasolina cuatro veces más barata que en los países vecinos. Y también cómo se modifica la vocación social del Estado argelino, reacio a cualquier reforma de los subsidios. Por ello, lo más probable es que el esfuerzo de ajuste sea progresivo hasta aproximar los precios a los de los países vecinos, que son más pobres en términos de ingresos. La cuestión es hasta qué punto está dispuesto el Gobierno de Ouyahia a reducir los subsidios públicos[35] y reducir el peso del sector público en la economía del país que todavía tiene alrededor de 1 200 empresas estatales, en su mayoría pymes, y emplean a casi 400 000 personas[36].

---

33 ABDI Hani. «Ouyahia va-t-il s'inspirer du programme économique de son parti?». *Algerie patriotique*, 7 de septiembre de 2017. Disponible en https://www.algeriepatriotique.com/2017/09/07/ouyahia-programme-economique-du-rnd/.

34 YACOUBA Aboubacar. «Algérie: Ouyahia justifie le recours à la « planche à billets». *La Afrique Tribune*, 17 de septiembre de 2017. Disponible en https://afrique.latribune.fr/economie/strategies/2017-09-17/algerie-ouyahia-justifie-le-recours-a-la-planche-a-billets-750611.html.

35 «Government to maintain its policy of subsidies in 2018». *Algeria Press Service*, 21 de septiembre de 2017. Disponible en http://en.aps.dz/economy/20216-government-to-maintain-its-policy-of-subsidies-in-2018.

36 OULD Djamila. «Algérie : ce que contient le projet de privatisation à l'origine de la discorde entre Bouteflika et Ouyahia». *Jeune Afrique*, 17 de enero de 2018. http://www.jeu-

Otro problema añadido es la Ley 51-49 sobre Inversión y Endeudamiento Externo[37], que impone la supervisión por parte del Estado argelino de las inversiones de las compañías extranjeras, siguiendo el modelo de los emiratos petroleros. El cambio de esta ley constituye otra de las líneas rojas presidenciales, como ocurre con el endeudamiento externo, que obedece a un discurso heredado de una época en la que las reservas del Estado gozaban de gran liquidez, hasta el punto de que permitían pagar la deuda externa del país por adelantado. Pero en las actuales circunstancias, esa autosuficiencia no tiene sentido[38]. Un país como Argelia, que no tiene mucho control sobre las políticas de infraestructura, debería liberalizar su mercado y acercarse a las instituciones internacionales para llevar a cabo sus principales proyectos en unas condiciones técnicas que los hagan viables.

Ante esta situación cabe preguntarse si el presidente de la república y los responsables económicos aceptarán llevar a cabo reformas dolorosas a riesgo de socavar la popularidad del régimen. Argelia no está en bancarrota frente a los donantes internacionales, ni es requerida por las instituciones internacionales para imponer un plan de reforma estricto y es, precisamente, el no sentirse obligado a rendir cuentas a pesar de ser consciente de los riesgos económicos que corre el país el peligro más importante al que se enfrenta con sus finanzas públicas.

En todo caso, como bien reconoce el propio Ahmed Ouyahia[39], en ausencia de un repunte de los precios del petróleo, el país se arriesga a la bancarrota o a recurrir al endeudamiento externo y a una batería de *medidas sociales draconianas*, que le supondrían una importante la pérdida de su, hasta ahora tan tercamente defendida, soberanía económica.

La sucesión de Bouteflika

Pero el principal debate político actualmente es sobre la sucesión de Bouteflika y su capacidad para seguir ejerciendo las funciones presidenciales. Se trata de un tema recurrente que ya fue objeto de debate en el verano de

neafrique.com/514346/economie/algerie-ce-que-contient-le-projet-de-privatisation-a-lorigine-de-la-discorde-entre-bouteflika-et-ouyahia/.

37 BENABDESLEM Brahim. «The new legal framework for foreign investment in Algeria: Progress to be confirmed?». *Bird&Bird*, 24 de febrero de 2017. Disponible en https://www.twobirds.com/en/news/articles/2017/global/africa-newsletter-feb/new-legal-framework-for-foreign-investment-in-algeria.

38 FAUJAS Alain. «Investissements étrangers en Algérie: le casse-tête du 51/49». *L'Algérie à l'heure africaine, Jeune Afrique*, 7 de diciembre de 2016. Disponible en http://www.jeuneafrique.com/mag/378683/economie/investissements-etrangers-algerie-casse-tete-5149/.

39 ALILAT Farid. «Bouteflika, une énigme qui inquiète l'Algérie». *Jeune Afrique,* 25 de septiembre de 2017. Disponible en http://www.jeuneafrique.com/mag/474854/politique/bouteflika-une-enigme-qui-inquiete-lalgerie/.

2013, durante la hospitalización del presidente en Francia tras el infarto cerebral que sufrió el 27 de abril de ese año.

En estos momentos, el difícil *final del reinado* de Bouteflika, que apenas sale del palacio de Zeralda transformado en hospital, vuelve a estar sobre la mesa, y las opiniones se encuentran muy divididas. Por un lado, están los partidarios de la salida anticipada de Bouteflika, aunque pueda seguir ejerciendo, nominalmente, la presidencia del Estado. De producirse, se abriría la posibilidad de un choque entre los diversos polos de poder (el Ejército, encabezado por el mayor general Ahmed Gaïd Salah, de 77 años, jefe del Estado Mayor del Ejército y viceministro de Defensa; los Servicios de Inteligencia; los cuadros del FLN; y los allegados del expresidente, comenzando por el hermano del jefe del Estado, Saïd Bouteflika), si bien este escenario no parece que tuviera la capacidad de «desestabilizar permanentemente al sistema argelino en su conjunto»[40]. Por otro lado, están los miembros de diferentes instituciones, que defienden su mantenimiento en el poder y se niegan a que este se cuestione.

Pero todo lo que ocurre alrededor de Bouteflika está rodeado de un velo de ocultismo, como prueba el sorpresivo despido de Abdelmadjid Tebboune, considerado un fiel a Bouteflika. Nombrado primer ministro el 25 de mayo de 2017, fue destituido sin miramientos y sin explicación alguna dos meses y veintiún días después de asumir el cargo. Es posible que el desalojo de Tebboune, más que a Bouteflika, pueda atribuirse a círculos de poder que giran en torno a él y que tomarían las decisiones sin el conocimiento del presidente. Ello nos lleva a plantearnos hasta qué punto ejerce realmente un poder legal. De hecho, el presidente ya no recibe a miembros del Gobierno y rara vez se reúne con sus primeros ministros, y la residencia de Zeralda, donde vive, se cuida y trabaja Bouteflika, se ha convertido en una fortaleza hermética en la que resulta difícil desentrañar la verdad de lo falso, el rumor de las noticias.

La naturaleza opaca del sistema argelino no contribuye a descifrar los misterios en torno a un presidente que ya no viaja al extranjero y rara vez deja su residencia para los Consejos de Ministros. La última audiencia concedida por Bouteflika en su residencia fue en marzo de 2017 y no ha hablado públicamente desde mayo de 2012, cuando se dirigió a sus compatriotas en una reunión en Setif. Actualmente, todos los contactos pasarían por su hermano menor, Said Bouteflika, considerado un asesor muy especial dado el estado de salud del presidente.

Ante esta situación, se alzan diversas voces que piden la aplicación del artículo 102 de la Constitución —en su forma enmendada en 2016—, que establece las condiciones en las que el presidente podría ser retirado debido a una enfermedad seria y duradera. Ahora bien, esta posibilidad se topa con

[40] SEMMAR Abdou. «Crise de Succession de Bouteflika: les deux scénarios prévus par un rapport». *Algerie Part Les dessous de l´actualité*, 3 de septiembre de 2017. Disponible en https://algeriepart.com/2017/09/03/crise-de-succession-de-bouteflika-deux-scenarios-prevus-rapport-francais/.

el dique casi infranqueable del Consejo Constitucional controlado por Bouteflika, que nombra a cuatro de sus doce miembros, mientras que la tarea de ratificar la decisión final recae en el Parlamento, en el que los dos partidos presidenciales tienen la mayoría absoluta.

Algunos proponen una solución *a la tunecina*[41] en la que, en noviembre de 1987, el presidente Burguiba fue depuesto por el primer ministro y el delfín constitucional, Zine El Abidine Ben Ali, asumió el poder tras la declaración por parte de un equipo de siete médicos de la incapacidad mental de Burguiba para realizar sus funciones. El problema es que en Argelia no hay ningún Ben Ali, ni siquiera Said Bouteflika, considerado *el regente de Zéralda*[42], quien cuenta con el apoyo de la comunidad empresarial, y los días en que los generales hacían y deshacían presidentes a su antojo han terminado.

Es más, dentro de la institución militar, el apoyo a Bouteflika sigue siendo absoluto y difícilmente moverá un dedo para forzar la partida del presidente. Como ha manifestado su jefe, el general Ahmed Gaid Salah, el Ejército argelino sigue siendo *republicano*[43] y sigue considerando a Bouteflika un *moudjahid*[44] (combatiente histórico de la guerra de Independencia) que «les dio todo». De hecho, lo apoyan para un nuevo mandato.

La concepción monárquica del poder y el convencimiento de ser el hombre providencial que el país necesita hacen poco probable la hipótesis de que Bouteflika renuncie a la presidencia y organice su propia sucesión. Por el contrario, desde su retorno tras su enfermedad, no ha dejado de consolidar su poder, modificando las reglas de la sucesión para mantenerse. Por ello, lo más probable es que la cuestión de su sucesión quede aplazada *ad vitam aeternam,* en el convencimiento de que «el poder no se devuelve una vez se ha tomado».

Túnez. Un país frágil con importantes desafíos

Una transición democrática complicada

Seis años después de la caída del régimen liderado por Ben Alí, Túnez ha hecho importantes progresos en su camino hacia la democracia. Sin embar-

[41] IKHEN Rachid. «Succession à Bouteflika/ Un scénario à la tunisienne». *Algérie Focus*, 14 de agosto de 2017. Disponible en http://www.algerie-focus.com/2017/08/succession-a-bouteflika-scenario-a-tunisienne/.

[42] BEAU Nicolas. «Les clés de la succession de Bouteflika». *Monde Afrique*, 5 de diciembre de 2017. https://mondafrique.com/alger-chefs-regions-militaires-maitres-de-succession/.

[43] «Ahmed Gaïd Salah à Blida. «L'ANP est une armée républicaine»». *L´Expression*, 10 de diciembre de 2016. Disponible en http://www.lexpressiondz.com/actualite/255813-l-anp-est-une-armee-republicaine.html.

[44] ALILAT Farid. «Bouteflika, une énigme qui inquiète l'Algérie». *Jeune Afrique*, 25 de septiembre de 2017. Disponible en http://www.jeuneafrique.com/mag/474854/politique/bouteflika-une-enigme-qui-inquiete-lalgerie/.

go, los sucesivos Gobiernos no han conseguido llevar a cabo las reformas económicas necesarias que permitan mejorar la situación de la población, ni acabar con el terrorismo. La consolidación del proceso democrático, la mejora de la seguridad y el impulso de la economía constituyen los grandes desafíos a los que se enfrenta Túnez actualmente.

En cuanto al primero, tras la aprobación de la Constitución el 26 de enero de 2014, seguida de elecciones legislativas el 26 de octubre y el 23 de noviembre, y después de las primeras elecciones presidenciales por sufragio universal, libre y democrático el 21 de diciembre de 2014, Túnez se encuentra inmerso en el último tramo de su proceso de transición[45], que deberá culminar con la instalación del Consejo Superior de la Magistratura (CSM) y del Tribunal Constitucional y la celebración de elecciones municipales. Sin embargo, en los últimos tiempos, la transición parece haberse agotado, en parte por la falta de recursos financieros y logísticos de los órganos jurisdiccionales, lo que inevitablemente tiene un impacto en el funcionamiento de la democracia y en la garantía del Estado de derecho.

Pero es especialmente en el nivel local donde la democracia se resiente y preocupa a los tunecinos. En 2011 se disolvieron los municipios y se nombraron delegaciones especiales para garantizar su interinidad hasta la celebración de elecciones municipales, el primer paso de una descentralización también incluida en la Constitución de la segunda república. Originalmente programada para octubre de 2016, esta elección se pospuso a marzo, luego a diciembre de 2017 y finalmente a marzo de 2018[46]. La consecuencia de esta indecisión incómoda es que la gestión de las ciudades, sus infraestructuras y sus servicios (especialmente en el campo del saneamiento) se encuentran en una situación muy deficiente.

Este freno deliberado del proceso electoral por parte de los parlamentarios es indicativo del enfrentamiento y la negociación política, sobre todo entre los dos partidos mayoritarios, Nidaa Tounes y Ennahda, de manera que el procedimiento de votación para las municipales consistirá en dar la mayoría de los siete mil escaños a la lista que haya obtenido mayor número de votos y los demás serán asignados por representación proporcional, lo que deja poco espacio para los pequeños partidos. La falta de claridad de este sistema se traducirá en la dificultad en la gobernanza territorial y en el aumento de la abstención (según una encuesta realizada por Sigma Con-

[45] DAHMANI Frida. «Tunisie: la transition démocratique tourne en rond». *Jeune Afrique*, 6 de diciembre de 2017. Disponible en http://www.jeuneafrique.com/mag/496138/politique/tunisie-la-transition-democratique-tourne-en-rond/.

[46] «Tunisie: les élections municipales finalement fixées au 25 mars 2018». *Jeune Afrique*, 6 de octubre de 2017. Disponible en http://www.jeuneafrique.com/480808/politique/tunisie-les-elections-municipales-finalement-fixees-au-25-mars-2018/.

seil en octubre de 2017, el 68,8 % de los tunecinos no va a votar en las elecciones municipales)[47].

Con un sistema semiparlamentario que asigna a la Asamblea de Representantes del Pueblo (ARP) amplios poderes, una Cámara sujeta a la ambigüedad entre los dos principales partidos de bloques y una oposición débil, el país parece estar dirigiendo su incipiente democracia únicamente mediante el acuerdo de no agresión alcanzado en el mes de agosto de 2014 y la alianza de Gobierno de 2015 entre el presidente y fundador de Nidaa Tounes, Beji Caid Essebsi, y el líder de los islamistas, Rached Ghanuchi[48]. En un contexto de depresión económica y de nostalgia por un Estado fuerte como el del antiguo régimen del presidente Ben Alí, este acuerdo, muy contestado por la población, tiene los días contados. El peligro es que su ruptura aplace *sine die* las reformas previstas en la Constitución adoptada en el 2014, lo que incrementaría la contestación social[49].

La amenaza terrorista permanece

Túnez se ha enfrentado desde la revolución de 2011 a un aumento de la violencia yihadista de baja intensidad que ha adoptado diferentes formas. Los terroristas han cometido desde entonces atentados de gran impacto local e internacional. Al principio, en 2011 y 2012, el movimiento yihadista intentó estructurarse políticamente en torno a un movimiento salafista, Ansar Sharia, que optó muy pronto por la violencia[50]. Las actividades de proselitismo (en las redes sociales, los espacios públicos, las prisiones, las escuelas secundarias, universidades, mezquitas, lugares públicos, etc.) dieron lugar a la aparición de un rígido control moral en los barrios pobres donde los supuestos militantes de Ansar Sharia se dedicaron a profanar y quemar las *zaouia* (tumbas, mausoleos o edificios religiosos) de las hermandades sufíes y a destruir los *walis* protectores (santos).

47 SAMOUD Wafa, «Sondage: 68,8 % des Tunisiens comptent s'abstenir aux municipales». *HuffPost Tunisie*, 25 de octubre de 2017. Disponible en http://www.huffpostmaghreb.com/2017/10/24/intentions-de-vote-munici_n_18367190.html.

48 «Túnez logra un Gobierno con laicos e islamistas tres meses después de votar». *ABC*, 3 de febrero de 2015. Disponible en http://www.abc.es/internacional/20150203/abci-tunez-gobierno-islamistas-laicos-201502021939.html.

49 ATTIA Syrine. «La Tunisie retombe dans ses travers autoritaires, selon International Crisis Group». *Jeune Afrique*, 18 de enero de 2018. Disponible en http://www.jeuneafrique.com/515012/politique/la-tunisie-retombe-dans-ses-travers-autoritaires-selon-international-crisis-group/.

50 «Moyen-Orient/Afrique du Nord, Tunisie: violences et défi salafiste». International Crisis Group. *Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord N.°137*. Disponible en http://old.crisisgroup.org/fr/regions/moyen-orient-afrique-du-nord/afrique-du-nord/Tunisia/137-tunisia-violence-and-the-salafi-challenge.html.

Tras el ataque a la Embajada de los Estados Unidos en septiembre de 2012[51], organizado en parte por Ansar Sharia, el islamismo radical comienza a endurecer su enfoque operativo inclinándose de una manera cada vez más audaz por las actividades terroristas con impacto estratégico, incrementándose las escaramuzas entre las fuerzas de seguridad y los pequeños comandos yihadistas en las zonas fronterizas occidentales. En marzo y junio de 2015, más de sesenta turistas extranjeros fueron asesinados en el museo del Bardo en Túnez[52] y en el hotel Marhaba en Port el Kantaoui (zona turística de la costa este)[53] en ataques que fueron reivindicados por el Daesh. El 11 de noviembre de 2015, una docena de miembros de la guardia presidencial perecen en un atentado suicida también reclamado por el Daesh[54]. Pero el mayor salto cualitativo se produjo en marzo de 2016, cuando un comando de sesenta yihadistas, en su mayoría tunecinos, trataron de asaltar los cuarteles militares y la estación de la Guardia Nacional en Ben Guerdane, a treinta kilómetros de la frontera libia, para apoderarse de la ciudad y crear un embrión de *wilaya* (provincia) del Daesh en Túnez[55].

Aunque desde entonces se ha producido regularmente el desmantelamiento de numerosas células yihadistas, todavía permanecen activas diversas células con cierta capacidad de organizar operaciones violentas en el territorio tunecino y de amenazar a Argelia en sus fronteras orientales. Esto formaría parte de la estrategia de la dispersión del Daesh desde sus bastiones en la vecina Libia creando células durmientes dispersas por todo el territorio, principalmente en áreas urbanas y periurbanas. Además, es posible que cerca de 150 yihadistas armados de la organización Okba Ibn Nafa (próxima a AQMI)[56] y Jounoud al-Khilafa (cercana al Daesh) sobrevivan en las áreas montañosas y forestales de la frontera entre Túnez y Argelia que, si bien están muy debilitadas por la acción del Ejército y la Guardia Nacional, pare-

[51] PETRE Cristine. «Tunisian Salafism: the rise and fall of Ansar al-Sharia». FRIDE. *Policy Brief.* N.º 209, noviembre 2015. Disponible en http://fride.org/descarga/PB209_Tunisian_Salafism.pdf.

[52] BLANCO Patricia R. «17 extranjeros y dos tunecinos mueren en un atentado en Túnez». *El País*, 10 de marzo de 2015. Disponible en https://elpais.com/internacional/2015/03/18/actualidad/1426680354_220858.html.

[53] MENESES Rosa. «Al menos 38 muertos en un atentado en Túnez contra dos hoteles». *El Mundo*, 26 de junio de 2015. Disponible en http://www.elmundo.es/internacional/2015/06/26/558d397eca47413f1a8b458f.html.

[54] GONZÁLEZ Ricard. «Un atentado en Túnez contra la guardia presidencial causa 12 muertos». *El País*, 25 de noviembre de 2015. Disponible en https://elpais.com/internacional/2015/11/24/actualidad/1448383543_043330.html.

[55] BÉCHIR Michaël. «Seven Ways to Steady a Tunisia under New Attack». *In Pursuit of Peace*, Commentaire de l'International Crisis Group, 9 de marzo de 2016. Disponible en blog.crisisgroup.org.

[56] GHARSSALI Najem. «Okba Ibn Nafaa a été détruite à 90 %». *Tunisie Numérique*, 13 de julio de 2015. Disponible en tunisienumérique.com.

cen seguir beneficiándose de cierta complicidad local entre los sectores más desfavorecidos de la población[57].

Al mismo tiempo, Túnez constituye el mayor proveedor de combatientes en Oriente Medio procedentes del norte de África. Entre cinco mil y siete mil ciudadanos tunecinos han ido a Irak y Siria a hacer la yihad[58], y su retorno constituye uno de los mayores desafíos a los que tienen que hacer frente las autoridades ante la posibilidad de que continúen su lucha en territorio tunecino.

La situación de seguridad obligó a la introducción del estado de emergencia en febrero de 2016, después del ataque contra la guardia presidencial del 24 de noviembre de 2015 en Túnez (doce agentes muertos); desde su implantación, se ha ampliado más de una decena de veces, la última en noviembre de 2017[59]. Esta medida otorga poderes excepcionales a la Policía y autoriza la prohibición de huelgas y reuniones «susceptibles de causar [...] desorden» o la adopción de medidas «para garantizar el control de la prensa»[60].

El apuñalamiento, el primero de noviembre de 2017, por un extremista de dos policías frente al parlamento ha intensificado el debate sobre el proyecto de ley llamado de *protección* de las fuerzas y cuerpos de seguridad (policía, gendarmes y militares), muy criticado por la sociedad civil por su impacto sobre los derechos y libertades de los ciudadanos. Ahora bien, parece evidente que, para ser eficaz, la respuesta del Estado no puede ser exclusivamente represiva, sino que debe tener en cuenta la estrategia de los grupos yihadistas que buscan explotar el sentimiento de injusticia que existe en ciertos sectores de la población, el cual se extiende entre los ciudadanos durante los períodos de seguridad que suceden a los ataques terroristas.

Si bien el Consejo de Seguridad Nacional, bajo mandato del presidente de la república, decidió el 12 de febrero de 2015 preparar una estrategia nacional de lucha contra el terrorismo, no ha sido hasta diciembre de 2016 cuando Kamel Akrout, consejero principal del presidente, reveló los fundamentos de esta con una visión integral centrada en los cuatro pilares: prevención, protección, persecución y respuesta[61]. El éxito en el medio y largo plazo de esta

[57] «Violence djihadiste en Tunisie: l'urgence d'une stratégie nationale». *Briefing Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group.* N.° 50, Tunis/Bruxelles, p. 5, 22 de junio de 2016.

[58] ABAD J. M. *et. al.* «¿De dónde proceden los yihadistas? ¿Qué condenas se les imponen?", El País, 09.04.2017. https://elpais.com/internacional/2017/04/07/actualidad/1491582612_084302.html.

[59] «L'état d'urgence en Tunisie prolongé de trois mois». *Le Figaro*, 10 de noviembre de 2017. Disponible en http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2017/11/10/97001-20171110FILWWW00251-tunisie-l-etat-d-urgence-prolonge-de-3-mois.php.

[60] Décret n.° 78-50 du 26 janvier 1978, réglementant l'état d'urgence.

[61] «Exclusif-Kamel Akrout révèle la Stratégie nationale de lutte contre l'extrémisme et le terrorisme en Tunisie». *Leaders*, 11 de diciembre de 2016. Disponible en http://www.leaders.com.tn/article/21179-tout-sur-la-strategie-nationale-de-lutte-contre-l-extremisme-et-le-terrorisme.

estrategia antiterrorista dependerá de que vaya más allá de las medidas estrictas de seguridad (defensa, interior y justicia) y contemple mecanismos que puedan perfeccionarse de acuerdo con la evaluación de su impacto sobre el terreno y su impacto sobre la población.

Aunque alrededor del 20 % del presupuesto del Estado se gasta en seguridad (2016), dos veces más que en 2011, el año de salida de Ben Ali, en los últimos tiempos se aprecia una cierta mejora en la lucha contra el terrorismo y en las difíciles relaciones de los tunecinos con el Ministerio del Interior, eclipsadas habitualmente por la lucha contra el terrorismo. Los libros blancos que se han desarrollado para moralizar el sistema de seguridad han llevado a un cambio notable en el comportamiento de los agentes de policía, pero muchos de los antiguos comportamientos, particularmente en cuestiones de libertades individuales, permanecen.

Por otra parte, el conflicto en Libia y la emergencia del terrorismo —las grandes amenazas para la seguridad del territorio tunecino— están impulsando la modernización del Ejército con la adquisición de mejores capacidades para afrontar estos desafíos. Túnez ha solicitado la cooperación internacional para la rehabilitación de doce cazabombarderos T-5E y F-5F Tiger y, en los próximos años, tiene prevista la compra de drones, aviones de transporte tipo Hércules, cien vehículos de transporte Kirpi, veinticuatro helicópteros con visión nocturna y un sistema de vigilancia electrónica de fronteras con Libia a partir de 2018[62]. Pero la adquisición de capacidades militares modernas va a exigir a Túnez una profunda reforma de sus estructuras militares y de sus procedimientos operativos, incluyendo la necesidad de reflexionar sobre la instauración de un Ejército profesional.

Luces y sombras en la economía tunecina

En cuanto a la economía tunecina, la situación, seis años después de la revolución, ofrece muchos puntos vulnerables que inciden sobre su crecimiento. Fuertemente condicionada por el impacto de los ataques de 2015, la economía ha ido progresivamente mejorando hasta alcanzar un repunte en su crecimiento del 2,3 % en 2017, que llegará hasta el 2,8 % en el 2018[63], gracias a la recuperación de los sectores relacionados con el procesamiento de fosfatos, el turismo y una buena temporada turística. El déficit presupuestario es ahora el mayor motivo de preocupación, así como el saldo de la cuenta corriente, que genera fuertes presiones sobre el dinar. El déficit fiscal cróni-

[62] DAHMANI Frida. «Tunisie: la sécurité du territoire, enjeu central de la politique du gouvernement». *Jeune Afrique*, 25 de septiembre de 2017. Disponible en http://www.jeuneafrique.com/473448/politique/tunisie-la-securite-du-territoire-enjeu-central-de-la-politique-du-gouvernement/.

[63] «Túnez revisa al alza sus previsiones de crecimiento para 2017». Oficina Económica y Comercial de España en Túnez, febrero de 2017. Disponible en http://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/NEW2017696363.html?idPais=TN.

co y la fuerte depreciación de la deuda pública alimentan un endeudamiento exterior que alcanzó el 69 % del PIB en 2017, en comparación con el 43 % en 2011[64].

La depreciación del dinar, que se ha acelerado durante dos años (-24 % frente al euro) fortalecerá la tendencia a generar inflación importada, lo que provocará un fuerte aumento del coste de la vida. Por ello, se vuelve urgente, en un contexto social difícil, adoptar y aplicar rápidamente reformas que permitan lograr un crecimiento en el entorno del 5 % en 2020.

Este parece ser el objetivo del Gobierno de unión nacional reorganizado en septiembre de 2017 y presidido por Youssef Chahed, quien en su discurso de investidura ante la Asamblea asumió los objetivos del programa del FMI para 2020: déficit presupuestario del 3 % del PIB y deuda del 70 %. Se trata de seguir adelante con las medidas de austeridad pese a las críticas y cumplir con el presupuesto de 2018 que prevé que el déficit se reduzca al 4,9 % del Producto Interior Bruto (PIB) en 2018, frente al 6 % estimado en el 2017 y que el PIB crezca un 3 % en 2018 frente al 2,3 % de 2017 [65].

J.A.V. Principales Factores de la Economía en Túnez Fuente: World Economic Outlook Database ieee.es

Indicadores Económicos	2014	2015	2016	2017	2018
PIB (Miles de Millones de USD)	47,605	43,156	41,869	40,289	40,455
PIB per cápita (USD)	4328,634	3884,354	3730,416	3553,325	3531,89
Índice de Inflación	120,776	126,635	131,355	136,537	141,779
Tasa de Desempleo	15,3	15	14	13	12
Balanza de Transacciones Corrientes (Miles de Millones de USD)	-4,341	-3,849	-3,776	-3,449	-3,29
Balanza de Transacciones Corrientes (En % del PIB)	-9,118	-8,919	-9,018	-8,561	-8,133

Imagen 4. Principales factores de la economía en Túnez. Fuente: World Economic Outlook Database. Elaboración propia.

El aumento en los precios, consecuencia de la entrada en vigor de la Ley de Finanzas el 1 de enero de 2018, desencadenó casi inmediatamente una ola de protestas, extendida por todo el país, dando lugar a un clima de tensión creciente que ha sido capitalizado por el movimiento juvenil *Fech Nestanew?* (¿Qué esperamos?) cuya aparición pública tuvo lugar el tres de enero. Sus militantes son los jóvenes de la revolución acostumbrados a movilizarse sobre el terreno y presentan al movimiento como una campaña ciudadana con una estructura horizontal *sin líderes*, organizada a través de su página de

[64] «La deuda pública crece en Túnez». *Expansión Datos Macro*. Disponible en https://www.datosmacro.com/deuda/tunez.

[65] «El primer ministro de Túnez seguirá adelante con las medidas de austeridad pese a las críticas». *Europapress/Internacional*, 21 de noviembre de 2017. Disponible en http://www.europapress.es/internacional/noticia-primer-ministro-tunez-seguira-adelante-medidas-austeridad-pese-criticas-20171121162019.html.

Facebook. Sus llamadas a diferentes acciones han encontrado un amplio eco en ciudades como Gafsa (sudoeste), Sfax (este) o Tabarka (noroeste)[66].

Su principal reivindicación es la derogación de la Ley Financiera de 2018, que entienden que agrava los problemas de gobernabilidad y consideran ilegítima la política de austeridad puesta en marcha por el Gobierno de Chahed, que hace recaer sobre las clases sociales desfavorecidas el coste de la mala administración, la corrupción y la bancarrota política[67].

Aunque se proclama un movimiento pacífico, es muy posible que, si el Gobierno tunecino no interpreta correctamente las lecciones de la revolución contra Ben Alí desencadenada, igualmente, por razones económicas, el lema de 2011 «Pan, agua y abajo Ben Ali» pueda oírse de nuevo en las calles tunecinas, pero dirigido, esta vez, contra Nidaa y Ennahdha[68].

Evitarlo va a exigir al Gobierno tunecino implementar un programa de reforma integral que permita la consolidación de las finanzas públicas y la reducción de la masa salarial de la Administración Pública, que absorbe buena parte de los recursos del país. Lo que no está tan claro es cómo podrá evitar el despido de miles de funcionarios y un aumento de los impuestos, a lo que se oponen los sindicatos y asociaciones empresariales, además de amplios sectores de la población. Las prioridades deberán pasar por mejorar el clima y el atractivo empresarial, aumentar la lucha contra la economía sumergida y la corrupción, y continuar con el proceso de reforma territorial y de descentralización administrativa.

Libia. La guerra continúa

Un país y varios centros de poder

La guerra civil de baja intensidad y enorme desgaste interno que padece Libia desde hace varios años comenzó en 2014, cuando el país se dividió en dos Gobiernos rivales en Trípoli y en Tobruk que interactuaban con multitud de actores locales, cuyas lealtades descansaban en las ciudades y en las comunidades tribales. La ausencia de un Gobierno eficaz y la falta de cultura política en un país donde las instituciones representativas de carácter nacio-

[66] ATTIA Syrine. «Qui sont les militants de *Fech Nestanew*, qui mobilise contre la vie chère en Tunisie?». *Jeune Afrique*, 11 de enero de 2018. Disponible en http://www.jeuneafrique.com/508961/politique/qui-sont-les-militants-de-fech-nestanew-qui-mobilise-contre-la-vie-chere-en-tunisie/.

[67] *Ibidem*.

[68] DAHMANI Frida. «Tunisie : les manifestations contre la cherté de la vie tournent à l'affrontement violent». *Jeune Afrique*, 09 de enero de 2018. Disponible en http://www.jeuneafrique.com/508376/politique/tunisie-les-manifestations-contre-la-cherte-de-la-vie-tournent-a-laffrontement-violent/.

nal eran extremadamente débiles favorecieron el fortalecimiento de las milicias locales que cuestionaron el poder e impidieron un Gobierno unificado.

Ante esta situación de anarquía, la presión de la comunidad internacional liderada por las Naciones Unidas hizo que, el 17 de diciembre de 2015, se firmara un acuerdo de paz conocido como Acuerdo Político Libio (LPA) en la ciudad marroquí de Sjirat entre los representantes de los dos Parlamentos que funcionaban simultánea y antagonistamente en el país, el Congreso Nacional General (GNC) y la Cámara de Representantes (HoR). Este acuerdo preveía la formación de un Gobierno de «unión nacional» compuesto por 32 miembros, y dirigido por el político de línea secular y abiertamente proccidental Fayez al-Sarraj[69], que también pasaría a ser el presidente del Consejo Presidencial y jefe del Estado. El acuerdo estipulaba, asimismo, el establecimiento de un Alto Consejo de Estado de carácter consultivo con sede en Trípoli, en el que se integrarían los representantes del GNC. Mientras tanto, la HoR quedaba reconocida como el único Parlamento legítimo de Libia.

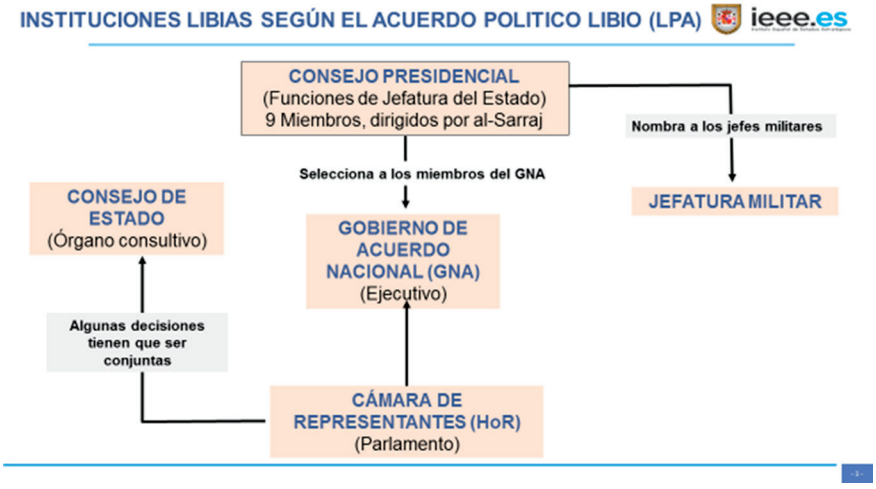


Imagen 5. Instituciones libias según el acuerdo político libio (LPA). Elaboración propia.

A pesar de este diseño político que contemplaba la creación de una estructura nacional integrada, la realidad es que Libia cuenta, actualmente, con varios centros de poder que compiten y se enfrentan entre sí. El primero de ellos sería el Consejo Presidencial (PC) dirigido por Fayez al-Sarraj y situado en la base naval de Abu Sittah, próximo al centro de Trípoli, resultado de la firma del Acuerdo Político Libio (LPA) de diciembre de 2015. Al-Sarraj presidiría al mismo tiempo el Gobierno del Acuerdo Nacional (GNA) situado en Trípoli. Este sería el Gobierno que, teóricamente, estaría apoyado por la

[69] «National unity government announced». *Libya Herald*, 19 de enero de 2016. Disponible en https://www.libyaherald.com/2016/01/19/national-unity-government-announced.

comunidad internacional y, principalmente, por los Estados Unidos, Francia e Italia. Sin embargo, la existencia de otros dos centros de poder, la falta de apoyo por parte de la HoR y de las principales milicias, y, sobre todo, la inexistencia de un Ejército nacional unificado han impedido al GNA y al primer ministro Al-Sarraj ejercer su autoridad.

La causa de la falta de autoridad de Al-Sarraj hay que buscarla en el propio origen del GNA. El diálogo político que dio lugar a este a partir de septiembre de 2014, en el que tomaron parte de cuarenta figuras prominentes, no tenía un carácter democrático realmente representativo de la sociedad libia, sino simplemente era un intento de la comunidad internacional, principalmente de las Naciones Unidas, los Estados Unidos y la Unión Europea de dar término a la guerra y unificar el país.

Aunque desde el principio, sobre todo desde la instalación del Gobierno de Fayez al-Sarraj en Trípoli en marzo de 2016, todas las instituciones del Estado deberían haberse integrado según lo acordado en Sjirat, la realidad es que no fue así. Su nominación nunca fue votada por la HoR y su legitimación quedó reducida a la firma por parte de cien miembros de la Cámara de un documento informal apoyando su nominación. Igualmente, la lista de ministros propuestos no llegó a ser ratificada por sus respectivos Parlamentos. De esta manera, aunque su autoridad fuera reconocida a nivel internacional, quedaba cuestionada en el ámbito interno.

No obstante, Al-Sarraj ha sido capaz de dar dos pasos importantes en la consolidación de su base de poder. En primer lugar, ha obtenido la lealtad de las dos instituciones económicas más poderosas, el Banco Central y la Corporación Nacional del Petróleo, y el apoyo de varios municipios en el oeste y sur del país.

En segundo lugar, desde el punto de vista militar, ha logrado la principal y casi única victoria de la que puede jactarse el GNA, como es —y no es poco— el desalojo de la organización del Daesh de la ciudad portuaria de Sirte[70].

El 18 de septiembre de 2016 una coalición de brigadas, procedentes principalmente de la ciudad costera de Misrata, lanzó la operación Al Bunyan al Marsous (Fundación Sólida)[71], dirigida a desalojar al Daesh de la costa del golfo de Sidra. Con importante apoyo occidental, principalmente aéreo norteamericano, las milicias de Misrata tomaron Sirte, última resistencia de la organización del Daesh, el 6 de diciembre, tras una ofensiva de varios meses. Se trata, no obstante, de una victoria pírrica, ya que tuvo un coste huma-

[70] AMARA Hani. «Libyan Forces Clear Last Islamic State Holdout in Sirte». *Reuters*, 6 de diciembre de 2016. Disponible en http://www.reuters.com/article/us-libya-security-sirte-idUSKBN13V15R.

[71] «Libyan Troops Clash with ISIS Militants Leaving 6 Dead and 17 Injured». *Libyan Gazette*, 17 de mayo de 2016. Disponible en https://www.libyangazette.net/2016/05/17/libyan-troops-clash-with-isis-militants-leaving-6-dead-and-17-injured/.

no muy alto (700 muertos entre los asaltantes y 2.500 entre los yihadistas[72]) y ambigua, al haber sido lograda gracias a la movilización de las milicias y no a la acción de un Ejército nacional integrado que no existe.

Además, el desgaste sufrido por las fuerzas de la operación Bunyan al Marsous limitó su capacidad y su voluntad de perseguir a los restos del Daesh en el desierto e impidió que este grupo fuera destruido[73]. En su lugar, la ocupación de Sirte dio lugar a una competencia por el control de la ciudad que degeneró en nuevos enfrentamientos con el Daesh y con las fuerzas rivales leales a la HoR [74] que se mantienen hasta nuestros días.

El segundo de los centros de poder sería el Congreso Nacional General (GNC), con sede en la ciudad de Trípoli y activo desde el 25 de agosto de 2014, cuando los islamistas decidieron mantenerlo como Parlamento, a pesar de que había terminado oficialmente su mandato en junio, con la elección de la HoR. La ventaja que les proporciona el control de la ciudad de Trípoli y las capacidades militares aportadas por las milicias islamistas de Misrata le otorgan una autonomía que, en otras circunstancias, sería impensable.

El Congreso Nacional General (GNC) cuenta con el apoyo internacional de Catar, Turquía y Sudán, que desempeñan, en el caso de los dos primeros, papeles idénticos a los que han venido jugando en el conflicto sirio[75]. La contribución de Catar es considerable e incluye apoyo financiero al GNC y el contrabando de armas, mientras que Turquía habría suministrado armas a las milicias que dependen del GNC por vía marítima. Para completar el cuadro de los apoyos con que cuenta, hay que incluir a las fuerzas tuareg que controlan el suroeste de Libia, incluida la zona *amazigh* de Ghat, y que pueden ser consideradas aliadas indirectas del Congreso Nacional General.

El GNC está dominado por la Hermandad Musulmana a través de una coalición de grupos armados y milicias islamistas de Trípoli y de la ciudad portuaria de Misrata conocida como el Amanecer Libio, que fue creada en 2014 en respuesta a la operación Karama (Dignidad) del general Haftar. El apoyo militar de esta coalición ha permitido al GNC ciertas victorias tácticas como el desalojo de las

[72] BOBIN Frédéric. «Un an après l'accord de Skhirat, la dérive de la Libye paraît inexorable». *Le Monde*, 17 de diciembre de 2016. Disponible en http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/12/17/un-an-apres-l-accord-de-skhirat-la-derive-de-la-libye-parait-inexorable_5050664_3232.html#3WF7pThxk19KpvE1.99.

[73] IBRAHIM Abdullah Ben. «Al-Bunyan Al-Marsoos Commander: Libya Has No Army Now». *Libya Observer*, 6 de julio de 2017.Disponible en https://www.libyaobserver.ly/inbrief/al-bunyan-al-marsoos-commander-libya-has-no-army-now.

[74] IBRAHIM Abdullah Ben. «Khalifa Haftar and ISIS Militants Launch Simultaneous Attacks in Sirte Outskirts». *Libya Observer*, 2 de junio de 2017. Disponible en https://www.libyaobserver.ly/news/khalifa-haftar-and-isis-militants-launch-simultaneous-attacks-sirte-outskirts

[75] SOLER Eduard. «¿Quién apoya a quién en Oriente Medio? Una guía para no perderse en el baile de alianzas». *La Vanguardia* 16 de abril de 2017. Disponible en http://www.lavanguardia.com/internacional/20170416/421648104361/alianzas-modernidad-liquida-oriente-medio-siria-yemen-libia.html.

milicias de Zintán de la ciudad de Trípoli en el verano de 2014. No obstante, esta coalición ha dejado de existir como estructura militar integrada desde los acuerdos de Sjirat de 2015, y se ha dividido en diversos grupos que se definen en función de su mayor o menor apoyo al Gobierno de Al-Sarraj.

Bajo la autoridad del Congreso Nacional General (GNC) descansaría el autodenominado Gobierno de Salvación Nacional con sede también en Trípoli, encabezado por el primer ministro Jalifa al-Ghweil, que no controla ninguna institución relevante. Además, el plan de paz de Naciones Unidas y la formación del Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA) con Fayez al-Sarraj a la cabeza supuso un duro golpe para el Gobierno de al-Ghweil, disuelto el 5 de abril de 2017, cuando dimitieron la mayor parte de sus miembros.

El 14 de octubre de 2016, hombres leales a Al-Ghweil tomaron la sede del Consejo de Estado y se instalaron en el Hotel Rixos al-Nasr, pasando a controlar determinadas zonas de la capital y ciudades de los alrededores, como Al-Khums. El 20 de marzo de 2017 una alianza de milicias relacionadas con el GNA lanzó una ofensiva contra el Gobierno de Salvación Nacional, en la que Al-Ghweil fue supuestamente herido, forzándolo de nuevo al exilio, por lo que este Gobierno de Salvación Nacional parece haber quedado prácticamente desactivado.

El tercer centro de poder viene dado por la Cámara de Representantes (HoR) o Parlamento de Tobruk, que sustituyó como órgano legislativo al anterior Congreso Nacional General (GNC) tras las lecciones de 2014. El problema es que el GNC —que había servido como órgano legislativo desde el 2012— debería haber quedado disuelto con las elecciones, pero no fue así. La causa fue el resultado electoral, que otorgó una legitimidad muy contestada a la HoR. Si bien el censo electoral en el 2014 alcanzaba los 3,5 millones de electores, solo se registraron para votar en las elecciones 1,5 millones —el 41 % del censo—, y solo se emitieron en torno a seiscientos mil votos, lo que supuso una participación cercana al 18 %[76], un porcentaje muy por debajo del 60 % de las anteriores elecciones de 2012[77].

Además, el hecho de que las elecciones fueran ganadas por los partidos seculares, con un importante retroceso de los islamistas respecto al parlamento anterior —al conseguir solo treinta escaños—[78] y, sobre todo, el traslado del Parlamento a la ciudad portuaria de Tobruk, a más de mil kilómetros al este del país, hizo que 26 de sus 188 miembros de afiliación

[76] «Libyans mourn rights activist amid turmoil». *Aljazeera*, 26 de junio de 2014. Disponible en http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/06/libyans-mourn-rights-activist-amid-turmoil-201462616143674 0827.html.

[77] KIRKPATRICK David. «Braving Areas of Violence, Voters Try to Reshape Libya». *New York Times*, 7 de julio de 2012. Disponible en http://www.nytimes.com/2012/07/08/world/africa/libyans-vote-in-first-election-in-more-than-40-years.html.

[78] «Libya publishes parliamentary election results». *Turkish Weekly*, 22 de julio de 2014. Disponible en http://www.turkishweekly.net/news/169449/-libya-publishes-parliamentary-election-results.html.

islamista se negasen a formar parte de este alegando su inconstitucionalidad[79]. Aun así, la Cámara de Representantes (HoR), o Parlamento de Tobruk, fue reconocida en los acuerdos de Sjirat como la única autoridad legislativa legítima, por lo que debería haber votado a Es-Sarraj como jefe del GNA, algo que no ha ocurrido hasta la fecha.

Uno de los aspectos más sorprendentes de la actual situación ha sido la rehabilitación por parte de la HoR de la hasta ahora deshonrada familia Gadafi. A finales de mayo del 2017, la HoR concedió a Saif al-Islam Gadafi, hijo del último dictador, amnistía por los actos cometidos durante la revolución de 2011 y lo liberó de arresto domiciliario en la ciudad de Zintán, a noventa kilómetros al suroeste de Trípoli.

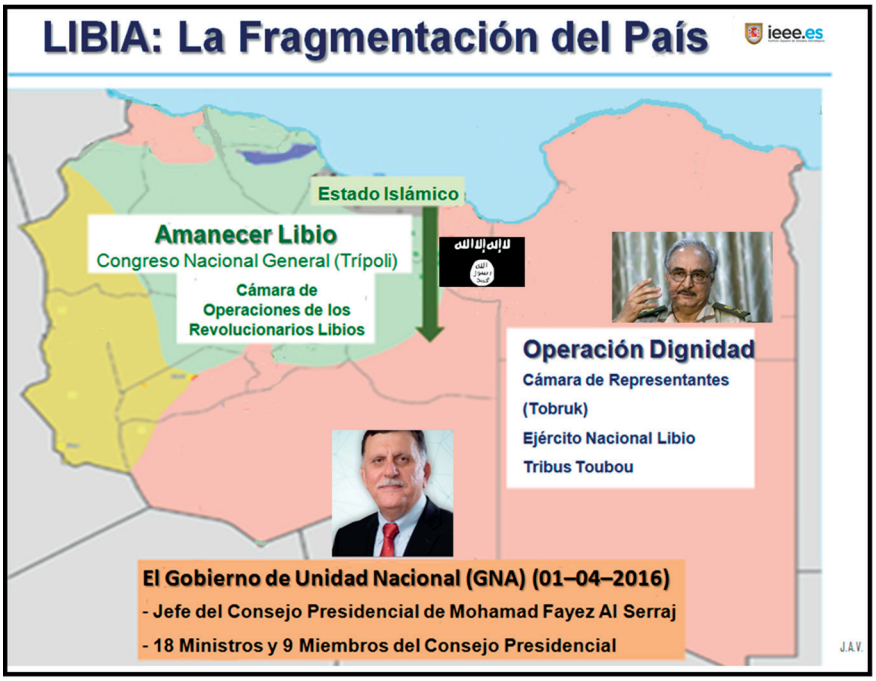


Imagen 6. Libia: la fragmentación del país. Elaboración propia

La situación en los frentes militares

La HoR ha prestado un apoyo incondicional al general antislamista Jalifa Haftar, jefe del denominado Ejército Nacional Libio (LNA), el cual se ha con-

[79] «El presidente del ya desaparecido CGN y el gran muftí dicen que el nuevo Parlamento es inconstitucional». *Informativos Telecinco*, 6 de agosto de 2014. Disponible en http://www.telecinco.es/informativos/internacional/presidente-desaparecido-CGN-Parlamento-inconstitucional_0_1839600014.html.

vertido en el verdadero hombre fuerte de Libia[80] tras tres años de enfrentamientos exitosos contra las fuerzas islamistas del Amanecer Libio. A finales de 2016, las fuerzas de Haftar se apoderaron de gran parte del golfo de Sidra, con lo que controlaría casi toda la región de la Cirenaica, en el este, incluyendo dos tercios de la producción de petróleo. Igualmente, en mayo de 2017, tomaron con ayuda de la fuerza aérea egipcia las bases de Hun y Wadran en la región central de Juffran, cerrando el paso a los accesos al suroeste del país. Este ciclo de éxitos militares se cerró a principios de julio de 2017, cuando las fuerzas del LNA acabaron con las últimas bolsas de resistencia de las milicias del Consejo de la Sura de Bengasi, aliadas del Amanecer Libio, dando por terminada una batalla que había durado tres años.

Las victorias obtenidas a finales del 2016 y principios de 2017 en la región de Bengasi[81] han dejado bajo control de Haftar la infraestructura petrolera clave, los sitios militares principales e importantes centros de población, y lo han convertido en árbitro de la situación[82].

No obstante, la guerra no ha terminado. El LNA y otros grupos siguen combatiendo, con éxito desigual, contra las milicias alineadas con el GNA por el control de Sirte, en la costa central de Libia, y por la región de Trípoli. Actualmente, los principales enfrentamientos entre ambas fuerzas se centran en la ciudad de Sabratha, ubicada a 70 km al oeste de Trípoli, defendida por la Brigada del Mártir Anas al-Dabashi y otros grupos armados leales al GNA. La ciudad de Sabratha, en la provincia de Zawiyah, tiene un valor estratégico para el LNA del general Haftar, ya que tomarla le permitiría expandir su influencia en el noroeste de Libia y cercar Trípoli.

No hay que descartar que el otro frente abierto, la lucha por el control de Sirte, pueda también escalar a medida que regresen los militantes del Daesh derrotados en diciembre del 2016[83]. Es muy posible que en los próximos tiempos y aprovechando que sus adversarios en ambos bandos se encuentran ocupados combatiéndose mutuamente, los restos del Daesh reforzados por los retornados de Siria e Irak se vayan movilizando fuera de la ciudad e intenten recuperar su antiguo bastión. La relación entre la Katiba al Battar del Daesh y Salman al Abedi, el autor del ataque al Manchester Arena en el Reino Unido en mayo de 2017, demuestra que el vacío de seguridad libio si-

[80] «Profile: Libya's Military Strongman Khalifa Haftar». *BBC*, 15 de septiembre de 2016. Disponible en http://www.bbc.com/news/world-africa-27492354.

[81] AL-WARFALLI Ayman. «Libya's Eastern Commander Declares Victory in Battle for Benghazi». *Reuters*, 5 de julio de 2017. Disponible en https://www.reuters.com/article/us-libya-security-benghazi-idUSKBN19Q2SK.

[82] ESTELLE Emily; YOUNG Min. «Fighting Forces in Libya: July 2017». *AEI's Critical Threats Project*, 28 de julio de 2017. Disponible en https://www.criticalthreats.org/analysis/fighting-forces-in-libya-july-2017.

[83] ESTELLE Emily. «ISIS's Courses of Action. Out of Sirte». *AEI's Critical Threats Project*, 29 de julio de 2016. Disponible en https://www.criticalthreats.org/analysis/isiss-courses-of-action-out-of-sirte.

gue siendo una amenaza para la seguridad internacional, incluso si el Daesh no controla el terreno urbano[84].

Tampoco en el este la batalla ha terminado. La ciudad de Derna continúa asediada por fuerzas leales al General Haftar[85] donde, el 31 de octubre de 2017, al menos diecisiete personas murieron y más de treinta resultaron heridas en un ataque aéreo. Se trata de una ciudad que, entre 2011 y 2014, estuvo en manos de Ansar al-Sharia, un grupo militante cercano a Al Qaeda, pero que a fines de 2014 fue tomada por los yihadistas del Daesh. En julio de 2015 fueron expulsados por el Consejo de la Sura de los Muyahidines de Derna, considerado una de las fuerzas islamistas más radicales en Libia y abiertamente afiliada con la LGNA, que actualmente mantiene el control de la ciudad[86].

Demasiados frentes para un Ejército Nacional Libio que, más que de una verdadera fuerza militar, se trata de una mezcla heterogénea de unidades propiamente militares, como las fuerzas especiales conocidas como Saiqa, milicias tribales y federalistas de la Cirenaica[87] y cuya autoridad no es reconocida por numerosos militares profesionales tanto en el este como en el oeste. Muchos de ellos se negaron a tomar parte en la operación Dignidad lanzada por Haftar en mayo de 2014 contra las milicias islamistas, e incluso han cooperado con sus adversarios de la coalición del Amanecer Libio en la zona de Trípoli.

También es cuestionable la lealtad de las milicias que forman parte del LNA. Una de las más importantes, la correspondiente a la pequeña ciudad montañosa de Zintán en la zona occidental, jugó un papel relevante entre los años 2011 y 2014 como aliada de las fuerzas del general Haftar, hasta que fue derrotada por las fuerzas del Amanecer Libio y expulsada de la ciudad de Trípoli. La pérdida de algunos lugares estratégicos como el aeropuerto de Trípoli, que fue destruido durante los enfrentamientos, hizo que una parte de estas milicias se unieran al llamado ejército tribal del oeste de Libia, distanciándose de Haftar.

En definitiva, el predominio militar de Haftar es cuestionable y sus victorias pueden resultar efímeras. Puede que actualmente el Ejército Nacio-

[84] ZELIN Aaron Y. «Manchester Attack Highlights Foreign Fighters in Libya». Washington Institute for Near East Policy, 24 de mayo de 2017. Disponible en http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/manchester-attack-highlights-foreign-fighters-in-libya.

[85] ASSAD Abdulkader. «Libyan Eastern Force's MI35M Drops Bombs on West Derna as Troops Prepare to Land-Attack the City». *Libya Observer*, 11 de julio de 2017. Disponible en https://www.libyaobserver.ly/news/libyan-eastern-forcess-mi35m-drops-bombs-west-derna-troops-prepare-land-attack-city.

[86] GLENN Cameron. «Libya's Islamists: Who They Are And What They Want». *Wilson Center*, 8 demarzo de 2016. Disponible en https://www.wilsoncenter.org/article/libyas-islamists-who-they-are-and-what-they-want.

[87] «Profile: Libya's Military Strongman Khalifa Haftar». BBC, 15 de mayo de 2016. Disponible en http://www.bbc.com/news/world-africa-27492354.

nal Libio sea el más numeroso y el mejor organizado, pero su cohesión y su supervivencia dependen del acuerdo entre una amplia gama de tribus unidas solo por su oposición a las milicias islamistas rivales del Amanecer Libio.

Libia y las guerras por delegación

En el terreno internacional, Libia se ha convertido en un terreno propicio para el enfrentamiento entre las distintas corrientes ideológicas que sacuden al mundo árabe. El apoyo de países como Catar y Turquía al GNA[88] y de Egipto y los Emiratos Árabes Unidos al HoR[89] solo ha servido para exacerbar las tensiones internas convirtiendo al país en una pieza más de las guerras por delegación que se están desarrollando en diversas partes de mundo árabe entre las dos ramas principales del islam suní, la *wahabí* y la representada por los Hermanos Musulmanes.

Pero, en esta guerra, Haftar cuenta con mejores bazas. Además de Egipto y los Emiratos Árabes Unidos, lo apoyan Arabia Saudí directamente e, indirectamente, los Estados Unidos, Gran Bretaña y, especialmente, Rusia, como quedó demostrado claramente con la presencia del general libio a bordo del portaviones *Almirante Kuznetsov* en enero de 2017, cuando el barco regresaba a Rusia después de su misión de combate frente a la costa de Siria. Desde 2014 Egipto ha venido suministrando armas ligeras y pesadas al Ejército Nacional Libio de Khalifa Haftar, incluyendo cazas MiG-21[90], mientras que los Emiratos Árabes Unidos le han brindado apoyo financiero y tienen una pequeña base aérea en el este de Libia.

Una muestra clara del continuo apoyo activo egipcio y emiratí a Haftar queda reflejada con la apertura, en julio de 2017, de una gran base militar egipcia en su desierto occidental cerca de la frontera de Libia en una ceremonia a la que asistieron el general Haftar y el príncipe heredero de los EAU, Mohammed bin Zayed Al Nahyan.

Egipto y los Emiratos Árabes Unidos tienen un marcado interés geopolítico por reducir la influencia de Catar y Turquía, y su apoyo al GNA que, en el caso de Egipto, se explica desde la perspectiva de la seguridad. Egipto necesita reprimir el terrorismo en Libia, cuyos grupos armados han sido una

---

88 FISHMAN Ben. «The Trump Administration and Libya: The Necessity for Engagement. Policy Analysis». The Washington Institute, mayo 2017. Disponible en http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-trump-administration-and-libya-the-necessity-for-engagement.

89 MULVANY Peter. «Libya: Haftar Lobbies for US Support to Fight Terrorism». *Middle East Confidential*, 6 de febrero de 2017. Disponible en https://me-confidential.com/15003-libya-haftar-lobbies-for-us-support-to-fight-terrorism.html.

90 VARO Laura J. «El tráfico de armas en Libia impulsa la amenaza terrorista en la región». *El Mundo*, 2 de marzo de 2015. Disponible en http://www.elmundo.es/internacional/2015/03/02/54f42cdce2704ea5578b456d.html.

fuente principal de armas para los terroristas egipcios y cuyo territorio se ha convertido en un área de retaguardia desde donde preparar los ataques terroristas que tienen lugar en Egipto.

Aunque el presidente egipcio, Abdelfatá al-Sisi, es reacio a intervenir directamente en el conflicto civil libio, sí es partidario de apoyar militarmente a Haftar, al entender que esta es la mejor forma de crear un área de profundidad estratégica en su frontera occidental que lo aísle del peligro islamista que, por osmosis, llega desde Libia. Los frecuentes ataques de la aviación egipcia contra objetivos terroristas en Libia se enmarcarían dentro de la política enunciada por el presidente Al-Sisi de «atacar los campos de entrenamiento terroristas, tanto en su territorio como en el extranjero [para] proteger del mal a nuestro pueblo y nuestra seguridad nacional»[91].

Aunque las principales potencias vienen mostrando un limitado interés estratégico por el fin del conflicto, la posibilidad, sin embargo, de que el general Haftar pueda lanzar una ofensiva contra Trípoli ha impulsado una nueva iniciativa diplomática occidental que pasaría por evitar el colapso del GNA y por asegurar que el país no se fragmentara. Las conversaciones de paz favorecidas por Francia a iniciativa del presidente Emmanuel Macron en julio de 2017 han dado lugar a un acuerdo de alto el fuego y a una declaración conjunta de diez puntos que incluye la disolución de las milicias y la convocatoria de elecciones que se llevarían a cabo en una fecha posterior. Igualmente, la propuesta de la Misión de Apoyo de la ONU en Libia (UNSMIL) de reducir las competencias de la presidencia del GNA, buscaría establecer un espacio de negociación que pudiera ser aceptado por la HoR y por el propio general Haftar.

La posición ideológica de Haftar no facilita las cosas. Aunque las principales potencias reconocen que el general debe tener un papel destacado en cualquier nueva administración que represente la unidad nacional, su fijación por destruir las milicias del Amanecer Libio hace muy difícil que pueda desempeñar un papel integrador determinante en el futuro de una Libia unificada. Por el contrario, su intolerancia hacia los islamistas y su intención de destruir el *islam político*[92] crea las condiciones óptimas para que se fortalezcan los grupos islamistas violentos, incluidos los grupos salafistas y yihadistas que operan dentro de la red de Al Qaeda[93] y que sigue

[91] «Egipto bombardea campos de entrenamiento yihadistas en Libia como respuesta a la masacre de cristianos». *El Mundo*, 26 de mayo de 2007. http://www.elperiodico.com/es/internacional/20170526/egipto-bombardea-campos-entrenamiento-yihadistas-libia-respuesta-masacre-cristianos-6065007.

[92] GHAFAR Adel; TOALDO Mattia. «Does the Road to Stability in Libya Pass through Cairo?». Brookings Institution, 1 de junio de 2017. Disponible en https://www.brookings.edu/blog/markaz/2017/06/01/does-the-road-to-stability-in-libya-pass-through-cairo/.

[93] ESTELLE Emily. «Warning Update: Feared Return of the Qaddafi Regime Will Galvanize Salafi-jihadi Groups in Libya». *AEI's Critical Threats Project*, 12 de junio de 2017. https://

conservando una red activa de militantes y partidarios en Libia preparados para explotar los agravios de la población[94]. Los grupos islamistas locales que orbitan en la red Al Qaeda están particularmente bien posicionados para ganarse el apoyo de las poblaciones vulnerables que ven a Haftar como una amenaza existencial[95]. El apoyo occidental a Haftar, percibido como una intromisión externa, puede traer la apariencia de estabilidad en el corto plazo, pero no resolverá la guerra civil libia ni detendrá el crecimiento del yihadismo salafista.

Vuelve Gadafi

Uno de los aspectos más sorprendentes de la actual situación ha sido, como ya hemos señalado, la rehabilitación por parte de la HoR de la hasta ahora deshonrada familia Gadafi. A finales de mayo del 2017, la HoR concedió a Saif al-Islam Gadafi, hijo del último dictador, amnistía por los actos cometidos durante la revolución de 2011 y lo liberó del arresto domiciliario en la ciudad de Zintán. De los otros hijos de Gadafi, la revolución se cobró la vida de dos de ellos, Mutassim y Khamis, mientras que Hannibal huyó al Líbano, y Saadi permanece bajo custodia en Trípoli acusado de crímenes de guerra. Finalmente, la esposa de Gadhafi, Safia, el hijo mayor Mohammed y su hija Aisha están en el exilio en Omán.

La amnistía ha supuesto un notable cambio favorable para una familia gobernante que era vilipendiada por la mayoría de una población libia, que ahora de manera cada vez más abierta expresa su nostalgia por la estabilidad que representaba el Gobierno de Gadafi en comparación con la actual guerra civil. No obstante, parece poco probable que Saif pueda ser aceptado por la mayoría de los libios como un nuevo líder. Su papel se limitaría a obtener el apoyo de las tribus pro Gadafi a las fuerzas del HoR en su avance previsto sobre Trípoli. Estas incluirían a los Qadhadhfa en el sudoeste de Libia, los Warfalla, quienes controlan la ciudad central de Bani Walid, y los Warshafana, claves para mantener el territorio inmediatamente al sur de la capital. Las tres tribus apoyaron a Gadafi durante la revolución y son sospechosos para ambos contendientes: las fuerzas del Amanecer Libio y el Ejército Nacional Libio de Haftar.

www.criticalthreats.org/analysis/warning-update-feared-return-of-the-qaddafi-regime-will-galvanize-salafi-jihadi-groups-in-libya.

[94] PACK Jason; SMITH Rhiannon; MEZRAN Karim. «The Origins and Evolution of ISIS in Libya». Atlantic Council and Eye on ISIS in Libya, 20 de junio de 2017. Disponible en http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/the-origins-and-evolution-of-isis-in-libya.

[95] ZELIN Aaron Y. «The Rise and Decline of Ansar al-Sharia in Libya» Hudson Institute, 6 de abril de 2015. Disponible en https://www.hudson.org/research/11197-the-rise-and-decline-of-ansar-al-sharia-in-libya.

Una economía en recuperación con importantes interrogantes

En cuanto a la economía libia, el informe del Banco Mundial[96] correspondiente al mes de octubre de 2017 indica que permanece por debajo de su potencial por culpa del conflicto a pesar del buen crecimiento del sector petrolífero. Después de cuatro años de recesión, la economía de Libia ha comenzado a recuperarse en la primera mitad de 2017 gracias a la reanudación de la producción de hidrocarburos de los principales campos petrolíferos. La producción de petróleo de Libia se ha triplicado en el último año, pasando de 290.000 barriles por día (bpd) en julio de 2016 a casi un millón de bpd en la actualidad y con perspectivas de llegar a 1,32 millones de bpd a finales de año. Ello permite augurar un aumento del PIB en un 25,6 % en 2017[97], lo que conducirá a un aumento sustancial en el ingreso per cápita, que llegará al 65 % de su nivel de 2010, a pesar de que la inflación se ha acelerado con la consiguiente reducción del poder adquisitivo de la población.

La razón fundamental de este aumento de producción ha sido la captura por parte de las fuerzas del HoR de las principales instalaciones petrolíferas, incluyendo los puertos más importantes del golfo de Sidra. En septiembre de 2016 el Gobierno de Tobruk acordó volver a abrir las terminales, con lo que el crudo comenzó a fluir, y en abril de 2017 las milicias de Zintán acordaron levantar el bloqueo impuesto al oleoducto que une los dos campos petroleros principales de Sharara y El Elefante en el suroeste con el puerto petrolero occidental de Zawiya. En mayo de 2017, las milicias misratíes del Amanecer Libio se retiraron de los campos, dejándolos en manos del ejército de Tobruk y de tribus aliadas del sur.

J.A.V. Principales Factores de la Economía en Libia *Fuente: World Economic Outlook Database* ieee.es

Indicadores Económicos	2014	2015	2016	2017	2018
PIB (Miles de Millones de USD)	213,52	164,78	160,78	173,95	177,68
PIB per cápita (USD)	5459	4123	3944	4188	4198
Índice de Inflación	2,9	4,8	6,4	4,8	4,3
Tasa de Desempleo	10,6	11,2	10,5	11,7	13,3
Balanza de Transacciones Corrientes (Miles de Millones de USD)	-9,44	-27,29	-26,31	-21,41	-18,13
Balanza de Transacciones Corrientes (En % del PIB)	-4,4	-16,6	-16,4	-12,3	-10,2

Imagen 7. Principales factores de la economía en Líbia. Fuente: World Economic Outloook Database. Elaboración propia

Con el grueso de la infraestructura petrolera del país en su poder, la HoR amenazó en mayo con vender petróleo de forma independiente. La reacción

[96] World Bank. *Libye: rapport de suivi de la situation économique (octobre 2017).* World Bank. Disponible en http://pubdocs.worldbank.org/en/698821507729294682/MEM-Oct2017-Libya-FRE.pdf.

[97] IISS. «High noon for Libya's Potemkin government». IISS. *Strategic Comments*, 23:7, 4 de agosto de 2017.

por parte del GNA rival fue la arrebatar la autoridad de contratación y venta a la Compañía Nacional de Petróleo (NAC) por el Decreto 270, retirándole el estatus especial que había disfrutado hasta entonces y que le permitía operar de forma semindependiente a la hora de fijar el precio de las ventas de petróleo y firmar ofertas sin necesidad de refrendo por parte de cualquiera de los Gobiernos libios en competencia[98]. En el fondo, el principal riesgo está en que, si el GNA controla las ventas de petróleo, es probable que el Gobierno rival de Tobruk tome el control directo de la cuenca de Sirte, reviviendo su amenaza de vender petróleo de manera independiente.

Por ello, toda mejora de las perspectivas económicas dependerá principalmente del progreso que se realice en la resolución del estancamiento político en que permanece el país y en la mejora de la situación de seguridad. De mantenerse el actual *status quo*, la economía libia se irá deteriorando progresivamente, y llegará eventualmente a caer en la insolvencia. Con la tasa de gasto actual, si el contexto de conflicto e inseguridad persiste, las reservas de divisas se seguirán agotando, una perspectiva que ya está produciendo un serio impacto en las expectativas futuras del país. En el medio plazo, si se logra restaurar la paz y la seguridad, el crecimiento podría ampliarse durante los próximos años, de manera que el saldo presupuestario y el de la balanza por cuenta corriente mejorarían significativamente, y podrá lograrse un superávit a partir de 2020. Al mismo tiempo, las reservas de divisas, que alcanzaban los 108.000 millones de dólares en 2013 y habían caído hasta los 44.000 millones a finales de 2016, podrían llegar a los 60.000 millones de dólares durante el período 2018-2020.

Ahora bien, se trata de un escenario macroeconómico muy frágil, ya que requiere cierta estabilidad política y una acción inmediata para controlar el gasto actual, especialmente los salarios y los subsidios, así como mejorar la gobernanza del sector financiero, de manera que se puedan estabilizar los precios. En cualquier caso, a medio plazo, el país debe emprender reformas estructurales de largo alcance que le permitan estabilizar el marco macroeconómico y promover la creación de empleo impulsada por el sector privado. En particular, será necesario mejorar los ingresos fiscales y la gestión de recursos financieros y humanos públicos, promover el desarrollo y la diversificación del sector privado, reformar el sector financiero y mejorar el entorno empresarial.

Libia como corredor migratorio y mercado de esclavos

El tráfico de migrantes no ha dejado de crecer desde el fin de la crisis de los refugiados sirios en el 2015. Libia es el conducto principal para los emi-

[98] Así, por ejemplo, el presidente de la NOC Sanalla firmó contratos de ventas e importación en 2015 con las empresas con sede en Suiza Glencore y Vitol, y en febrero de 2017 llegó a un acuerdo inicial de ventas con la rusa Rosneft.

grantes que viajan a Europa desde África, Oriente Medio y Asia. Un total de 73.000 inmigrantes llegaron a Italia desde Libia en los primeros seis meses de 2017, un 20 % más que en el mismo período de 2016, un año en el que se llegó un récord de 151.000 migrantes en Italia.

Las muertes de migrantes en el mar también han crecido en espiral, ya que más de dos mil se ahogaron en 2017 a pesar de los esfuerzos de los buques de la operación Sophia de la UE para salvarlos. Italia ha dirigido sus esfuerzos para reducir la migración desde Libia, entrenando a la guardia costera de Libia y apoyando la financiación por parte de la UE de los centros de detención de inmigrantes en dicho país. Pero estas medidas se están mostrando insuficientes por la incapacidad del Gobierno de Al-Sarraj para tomar medidas eficaces contra un negocio lucrativo como es el tráfico de seres humanos en el que están involucrados algunas de las milicias de cuyo apoyo depende.

El hecho de que se perciba a Libia principalmente como una ruta de tránsito para los migrantes ha llevado a que se preste menor atención al serio problema de desplazados internos que tiene el país. El alto número de desplazamientos internos —que alcanzó según la OIM, en junio de 2017, los 226.164— tiene, en al actual contexto de inestabilidad, unas perspectivas de retorno limitadas, lo que supone una fuerte presión sobre la provisión de servicios de asistencia. Aunque las comunidades de acogida han absorbido a la mayoría de los desplazados internos, a medida que la situación persiste, sus recursos y servicios básicos se vuelven escasos y se van agotando.

Pero la mayor tragedia que se está produciendo hoy en Libia es el surgimiento de un mercado floreciente de esclavos que constituye, en palabras del presidente de Costa de Marfil, Alassane Dramane Ouattara, «una situación totalmente inaceptable que nos recuerda las peores horas en la historia de la humanidad»[99].

Para afrontar este problema de los migrantes en Libia, que son víctimas de detenciones arbitrarias, torturas, violaciones y explotación, en la cumbre UA-UE, que tuvo lugar los días 29 y 30 de noviembre de 2017 en Abiyán, se tomaron tres decisiones[100]. La primera fue intensificar la cooperación regional mediante la creación de una *fuerza de intervención* que involucre a la Policía y los Servicios de Inteligencia, y cuya finalidad sea desmantelar las redes esclavistas y su financiación, que están estrechamente vinculadas a los traficantes de armas y drogas, y a los movimientos terroristas que operan en toda la banda sahelo-saheliana.

---

[99] DUHEM Vincent. «Après le scandale de l'esclavage en Libye, l'immigration au cœur du sommet UA-UE». *Jeune Afrique*, 29 de noviembre de 2017. Disponible en http://www.jeuneafrique.com/497937/politique/apres-le-scandale-de-lesclavage-en-libye-limmigration-au-coeur-du-sommet-ua-ue/.

[100] «Les trois décisions du sommet UA-UE contre l'esclavage en Libye». Dossier Sommet UA-UE: une nouvelle ère? *Jeune Afrique*, 1 de diciembre de 2017. Disponible en http://www.jeuneafrique.com/498448/politique/les-trois-decisions-du-sommet-ua-ue-contre-lesclavage-en-libye/.

Esta fuerza de intervención no está orientada a la acción militar y no podrá intervenir en suelo libio, y su mandato se limita al fortalecimiento de la cooperación internacional preexistente con miras a obtener más y mejores resultados contra la trata de personas en Libia.

La segunda medida acordada es llevar a cabo *operaciones de evacuación de emergencia* de los inmigrantes africanos en Libia, que se limitaría, en principio, al rescate urgente de unos 3800 inmigrantes procedentes, en su mayoría, de África occidental, identificados en un campamento cerca de Trípoli y que viven en condiciones inhumanas. Ahora bien, en diciembre de 2017 había de cuatroscientos mil a setecientos mil migrantes africanos en Libia desperdigados por 42 campos, por lo que este rescate solo puede entenderse como un primer paso en el que estarían trabajando juntos Libia, la Unión Europea, la Unión Africana y las Naciones Unidas, pero que exige encontrar soluciones más duraderas al problema de la migración.

La tercera medida sería la creación de una comisión de investigación de la UA para, entre otros fines, proponer a los Estados líneas de información dirigidas a los jóvenes con vistas a desalentar a los posibles voluntarios antes de que tomen la decisión de emigrar. Este es un aspecto fundamental de cualquier estrategia integral encaminada a terminar con la esclavitud en un continente en el que el 60 % de su población tiene menos de veinticinco años, y en el que cientos de miles de jóvenes intentan emigrar a Europa todos los años desesperados por el desempleo, la pobreza y la falta de perspectivas en sus países, a pesar de las envidiables tasas de crecimiento de algunos de ellos.

Conclusiones

El Magreb sigue siendo una región con enormes desafíos en la que su integración viene condicionada principalmente por el enfrentamiento entre Marruecos y Argelia relativo al tema del Sahara. Tras este se esconde una dura competencia por el liderazgo regional entre dos potencias regionales que buscan maximizar su poder e influencia a costa del otro. A esta situación de antagonismo regional hay que añadir la complicada coyuntura económica que atraviesa la región, así como los problemas de seguridad derivados de la amenaza yihadista, o la fragilidad de los distintos procesos de transición derivados de las Primaveras Árabes.

En cuanto a la situación en que se encuentran las relaciones entre Marruecos y Argelia, desde el regreso de Marruecos a la UA el 30 de enero de 2017 la tensión ha aumentado progresivamente. Las tensiones, los insultos y desencuentros no solo entre los líderes sino especialmente entre sus poblaciones, muy sensibles al localismo y al nacionalismo, han abierto una brecha entre dos países y dos sociedades que comparten el mismo idioma, la misma religión y los mismos hábitos y costumbres, y cuyas economías

son perfectamente complementarias. Así, por ejemplo, el Reino de Marruecos se contenta hoy con recoger los derechos de paso en el oleoducto que atraviesa su territorio hacia Europa, cuando podría beneficiarse de los recursos argelinos en hidrocarburos.

Recíprocamente, una asociación estratégica entre la Oficina Cherifien des Phosphates (OCP), líder mundial en extracción, y la empresa argelina Sonatrach, la principal empresa africana en términos de facturación, podría conducir al nacimiento de una gran industria petroquímica e incluso un líder mundial en el campo de la producción de fertilizantes, con grandes oportunidades de mercado en países como India, China o Brasil. También esta complementariedad podría extenderse al área de los agronegocios, donde Argelia es el mayor importador de la ribera sur del Mediterráneo, mientras que su vecino produce masivamente cítricos, cereales, tomates o aceite de oliva en cantidad.

Incluso en otras áreas como la del automóvil resulta absurdo que Argelia importe el Renault Logan de Rumanía mientras se ensambla en Tánger, que las empresas de ambos países se vean obligadas a realizar transbordos en Europa para comprarse entre ellas, o que los pasajes aéreos Argel-Casablanca sean un 60 % más caros que los de París con estas ciudades[101].

En el caso de Marruecos la situación actual es de estabilidad política, solo alterada por los incidentes en el Rif, principalmente en la ciudad de Alhucemas, donde la intensidad de las protestas populares revela la crisis del sistema de intermediación político tradicional basado en la alta concentración de poder alrededor del palacio. Esto significa que, sin cambios que mejoren las condiciones económicas y sociales de la población marroquí, especialmente en el Rif, el país corre el riesgo de caer en una peligrosa inestabilidad sociopolítica de consecuencias muy negativas para el país y para la región.

También Marruecos deberá mantener la lucha contra el radicalismo islamista asentado entre los sectores más favorecidos de su sociedad y prestar una especial atención, al igual que el resto de los países de la región, al eventual retorno de los combatientes extranjeros para evitar que puedan prolongar su guerra en sus países de origen y crear nuevos núcleos de yihadistas que desestabilizen las instituciones.

En cuanto a Argelia, el régimen de Bouteflika parece capaz de resistir las múltiples presiones a las que se ve sometido, al menos en el corto y medio plazo, a pesar de la constante especulación sobre su salud, en unas circunstancias complicadas por la crisis económica y por la amenaza yihadista. Mientras la lentitud de la transición democrática exacerba los desafíos generados por la persistencia de los bajos precios de los hidrocarburos, lo más

[101] BEN Marwane. «Algérie-Maroc: "It's the economy, stupid!"». *Jeune Afrique*, 6 de noviembre de 2017. Disponible en http://www.jeuneafrique.com/mag/489703/politique/algerie-maroc-its-the-economy-stupid/.

probable es que el cambio, aunque modesto, ocurra más fácilmente en el terreno económico. La apertura de su economía facilitaría una mayor inversión en el sector de los hidrocarburos para impulsar las exportaciones y explotar el gas de esquisto, y permitiría crear puestos de trabajo para una población mayoritariamente joven. Es el mayor desafío al que se enfrenta Argelia y, si se resuelve bien, conduciría a un debilitamiento del nacionalismo.

En Túnez, la transición política ha sido relativamente pacífica en comparación con países como Egipto, Libia, Siria y Yemen al existir un enfoque consensuado sobre las reformas. Si se mantiene, hay posibilidades de que el país se convierta en una referencia para otros Estados. No obstante, la economía se ha visto afectada negativamente por los riesgos políticos y sociales traduciéndose en un bajo crecimiento del PIB, que se limitó al 1,3 % en 2016, se aceleró hasta un modesto 2 % en 2017 y que debería alcanzar el 2,5 % en 2018. Además, las cuentas externas también están seriamente deterioradas, con un déficit por cuenta corriente que solo ha mejorado marginalmente desde -9,1 % en 2014 al -7,5 % en 2017 y que debería caer al -6,5 % en 2018[102].

Desde el punto de vista de la seguridad, se ha hecho en los últimos tiempos un importante esfuerzo para controlar el terrorismo dentro del país. De hecho, el territorio en el que operan ha disminuido, aunque no lo está haciendo el número de terroristas[103]. Pero el mayor problema para la seguridad de Túnez es el posible retorno de cientos de yihadistas alistados en milicias extranjeras. No obstante, las medidas adoptadas por el Gobierno en los últimos tiempos y, principalmente, la ley antiterrorista, según la cual cualquier tunecino que haya cometido un acto terrorista en el extranjero se enfrenta a una pena de doce años de cárcel[104], han supuesto un importante freno a la eventual expansión del yihadismo por parte de los retornados.

En cuanto a Libia, puede decirse que el país continúa en una situación de inestabilidad institucional con tres Gobiernos (Es-Sarraj en Trípoli, Al-Thani en Al-Bayda y Al-Ghweil en el exilio) y dos Parlamentos funcionando simultáneamente, uno en Trípoli y otro en Tobruk[105]. Las victorias militares del general Haftar han puesto bajo su control dos tercios del país, así como la mayor

[102] Euler Hermes Economic Research. «Domestic and external factors weigh on the outlook». *Country Report Tunisia*, marzo de 2017. Disponible en http://www.eulerhermes.com/economic-research/blog/EconomicPublications/tunisia-country-report-mar17.pdf.

[103] GALLFEB Carlotta. «Tunisia Fears the Return of Thousands of Young Jihadists». *The New York Times*, 25 de febrero de 2017. Disponible en https://www.nytimes.com/2017/02/25/world/europe/isis-tunisia.html.

[104] GONZALEZ Ricard. «Túnez debate cómo abordar el retorno de sus yihadistas en el extranjero». *El País*, 26 de diciembre de 2016. Disponible en https://elpais.com/internacional/2016/12/26/actualidad/1482758604_296660.html.

[105] CEMBRERO Ignacio. «A la inseguridad en Libia se suma ahora el caos institucional». *El Mundo*, 28 de Agosto de 2014. Disponible en http://www.elmundo.es/internacional/2014/08/28/53ff76c622601dbb638b457e.html.

parte de la industria del petróleo, dejando al GNA al borde del desastre. Diseñado para actuar como un Gobierno de unidad capaz de acabar con la guerra civil que asola al país, el GNA no ha sido capaz en el año y medio que lleva en funcionamiento de ganarse el apoyo de la población, especialmente en el este, ni de crear un ejército unificado que integre a las múltiples milicias.

Más que unificar el panorama político de Libia, lo único que ha conseguido el GNA es reforzar las divisiones existentes e introducir otro Gobierno competidor en la escena política. Aunque teóricamente cuenta con el apoyo de Naciones Unidas, la realidad es que el que el GNA se ha convertido en poco más que una fachada de gobierno que no ejerce ningún control sobre el territorio ni sobre las milicias. Prueba de ello es que el Consejo Presidencial, que debería estar situado en Trípoli, se ve obligado a operar desde una base naval como consecuencia de la situación de inseguridad que vive el país. Incluso el apoyo de las principales instituciones, como el Banco Central de Libia y la Compañía Nacional de Petróleo, solo es parcial y sus directores suelen ignorar la autoridad del GNA a la hora de vender petróleo y firmar contratos.

Dado que el sistema judicial y las autoridades locales están controladas por las milicias, el presidente Al-Sarraj carece de autoridad para hacer cumplir sus decisiones. Al mismo tiempo, el escaso apoyo que tiene el GNA por parte de la población hace que sea incapaz de reclutar su propia fuerza de seguridad, por lo que el control efectivo de la capital continúa en manos de las milicias, al igual que ocurre con gran parte del país. Por ello, no es exagerado afirmar que, sin nuevas iniciativas de paz, los días del GNA están contados, con lo que la apuesta de las Naciones Unidas por un Gobierno de *unidad nacional* podría darse por fracasada[106].

La situación militar tampoco favorece la unificación, dado que el Ejército Nacional Libio del general Jalifa Haftar, favorable al Gobierno rival de Tobruk y enfrentado al GNA es, hoy por hoy, la principal fuerza militar que opera en el país. Sus éxitos militares en el este y el sur consolidan su situación sobre el terreno y lo convierten en el principal interlocutor en cualquier intento de solución. Su posición contraria a los acuerdos de Sjirrat y al GNA favorecería la partición del país, al controlar dos tercios del petróleo de Libia, pero solo un tercio de la población, lo que le permitiría ser económicamente autosuficiente. Si se produjera esta división, el resultado sería desastroso para el oeste de Libia, ya que las exportaciones restantes de petróleo serían demasiado exiguas para sostener a su población.

No obstante, este escenario resulta improbable. La mayoría de los libios es partidaria de un Gobierno de unidad siempre que este logre alcanzar la paz y estabilizar el país, pero una fórmula satisfactoria para todas las facciones

[106] «One year on, the UN-backed government is at a loss. A viable Libyan Government must be built from the bottom up». Danish Institute for International Studies, diciembre de 2016. Disponible en http://pure.diis.dk/ws/files/724044/Libya_WEB.pdf.

permanece evasiva y los esfuerzos diplomáticos hasta la fecha han resultado insuficientes o, simplemente, han fracasado.

En definitiva, todo dependerá de los resultados de las operaciones militares. Es muy probable que Haftar tenga éxito dado los fuertes apoyos externos con los que cuenta. Si con el respaldo egipcio y emiratí, el LNA es capaz de sostener su avance militar, completando el cerco de Derna en el este y tomando Trípoli en el oeste[107], Haftar se colocaría en una posición de fuerza que permitiría al Gobierno de Tobruk negarse a cualquier compromiso con Al-Sarraj ante la perspectiva de lograr una victoria militar absoluta. En este caso, los Estados Unidos y algunos países europeos podrían decantarse por apoyar a la coalición militar más poderosa de Libia aplicando la teoría de la necesidad de un *cirujano de hierro* como la mejor solución para el conflicto. La crisis diplomática de Catar, que perjudica a muchos de los oponentes de Haftar, y los cambios anticipados en la política exterior estadounidense y francesa, reforzarían la posición de Haftar ante cualquier posible negociación[108].

También es posible que ocurra lo contrario: que el avance de Haftar sobre Trípoli fracase o que su coalición se rompa, lo que daría lugar a nuevas oportunidades para iniciar una nueva ronda de conversaciones de paz, en las que Haftar ya no sería un actor determinante y en las que, quizá, se podría poner fin al ciclo de violencia interna y de continuas intervenciones externas.

[107] «Haftar Praises the PC and Says Catar Is Arming Libyan Terrorists». *Libya Herald*, 30 de mayo de 2017. Disponible en https://www.libyaherald.com/2017/05/30/hafter-praises-the-pc-and-says-Catar-is-arming-libyan-terrorists/.

[108] FISHMAN Ben. «The Catar Crisis on the Mediterranean's Shores». Washington Institute for Near East Policy, 12 de junio de 2017. Disponible en http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-Catar-crisis-on-the-mediterraneans-shores.

Composición del grupo de trabajo

Coordinador:	**D. Felipe Sahagún** *Profesor titular de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.* *Periodista.*
Vocal y Secretario:	**D. Ignacio Fuente Cobo** *Coronel de Artillería (DEM).* *Analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos.*
Vocales:	**D. José Luis Urcelay Verdugo** *Almirante. Representante militar de España ante los Comités Militares de la OTAN y de la UE.*
	D. Pere Vilanova *Catedrático de Ciencia Política, Universidad de Barcelona.*
	D. Carlos Malamud *Catedrático de Historia de la UNED. Investigador principal de América Latina del Real Instituto Elcano.*
	D. Rafael Bueno *Director Casa Asia.*



PUBLICACIONES DE DEFENSA

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL

ISBN: 978-84-9091-324-6