



Panorama Estratégico 2016

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Panorama Estratégico 2016

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

Marzo 2016

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

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

Edita:



<http://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editor, 2016

NIPO: 083-16-243-X (edición papel)
ISBN: 978-84-9091-149-5 (edición papel)

Depósito Legal: M-4873-2016
Fecha de edición: marzo 2016
Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa



NIPO: 083-16-244-5 (edición libro-e)
ISBN: 978-84-9091-150-1 (edición libro-e)

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

Introducción.....	9
Balance y prospectiva.....	13
2015 vs 2016.....	17
Percepciones y amenazas.....	21
Dos visiones: Davos & CFR.....	24
Panorama estratégico 2015-2016.....	30
<i>España en el Consejo de Seguridad</i>	31
<i>La agenda global</i>	32
<i>Fin de ciclo en América Latina</i>	34
<i>La amenaza del Dáesh en Oriente Medio</i>	36
<i>Turquía, Egipto, Argelia y Marruecos</i>	37
<i>Los refugiados sirios en Europa</i>	39
Capítulo primero	
España en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.....	41
Introducción.....	43
Acerca del Consejo de Seguridad.....	43
El camino hacia el Consejo de Seguridad: una prueba de músculo para la política exterior española.....	49
Claves del mandato de España en el Consejo de Seguridad en 2015-2016.....	53
<i>Un programa ambicioso</i>	53
<i>Hechos destacables en 2015</i>	55
<i>Dos dimensiones domésticas cruciales: el servicio en el Consejo de Seguridad como política de Estado y el esfuerzo divulgativo a la ciudadanía</i>	64
Un menú de objetivos para 2016.....	66
Epílogo.....	69

Capítulo segundo

La agenda global: desarrollo, seguridad y derechos humanos.....	71
Introducción	73
Desajuste insostenible.....	73
El reto demográfico	74
Cambio climático: desafío existencia.....	78
Objetivos de desarrollo sostenible: mucho más allá de la caridad	80
¿Soluciones o cataplasmas?.....	84
África en busca de su identidad	86
Asia-Pacífico, nuevo teatro principal de operaciones.....	94
¿Y así hasta cuándo?.....	102

Capítulo tercero

América Latina: final de ciclo y riesgos persistentes	107
Introducción	109
<i>Oscilación ideológica: el final del periodo bolivariano</i>	109
<i>La crisis del proceso comunitario</i>	112
<i>Principal desafío a la seguridad regional: crimen organizado transnacional</i>	115
<i>De la defensa a la seguridad</i>	121
Análisis nacionales.....	125
<i>México: la hemorragia no cauterizada</i>	126
<i>Centroamérica: el Triángulo se desborda</i>	128
<i>Colombia: la desaparición de la marca FARC</i>	131
<i>Venezuela: el hundimiento del régimen chavista</i>	133
<i>Argentina: adiós al kirchnerismo</i>	137

Capítulo cuarto

El Dáesh en Oriente Medio, una amenaza en evolución.....	141
Introducción	142
La guerra regional por delegación en Oriente Medio y su influencia sobre el Dáesh.....	142
<i>Arabia Saudí</i>	143
<i>Irán</i>	147
<i>Turquía</i>	150
Consecuencias del conflicto regional sobre la evolución del Dáesh	153
Análisis DAFO del Dáesh y posibles escenarios	156
<i>El Dáesh en Siria e Irak</i>	156
<i>El Dáesh en Yemen y en Arabia Saudí</i>	165
<i>El Dáesh en el Sinaí</i>	171
Conclusión	179

Capítulo quinto

Turquía, Egipto, Argelia y Marruecos: cuatro países clave para la estabilidad en el Mediterráneo	181
Introducción	183
La deriva islamista de Turquía.....	185
Egipto: conflicto y democracia	196

	Página
Argelia y el problema de la sucesión del poder.....	200
Marruecos: islamismo y modernidad.....	206
 Capítulo sexto	
Una visión sobre los refugiados sirios en Europa.....	215
Introducción.....	216
Antecedentes.....	217
Evolución de la situación de los refugiados.....	219
Procedimientos de entrada en Europa.....	220
Rutas seguidas.....	221
<i>La ruta del Mediterráneo oriental</i>	221
<i>La ruta del Mediterráneo central</i>	225
<i>La ruta del Mediterráneo occidental</i>	226
<i>Otras rutas</i>	228
Lugares de ubicación y situación de los refugiados en Europa.....	228
<i>Grecia</i>	230
<i>Hungría</i>	231
<i>Italia</i>	231
<i>Austria</i>	232
<i>Alemania</i>	232
<i>Suecia</i>	234
<i>Francia</i>	234
<i>Gran Bretaña</i>	236
<i>España</i>	237
Conclusiones y prospectiva.....	239
Composición del grupo de trabajo.....	243

Introducción

Felipe Sahagún

A la hora de hacer previsiones o prospectiva conviene tener en cuenta tres consejos: «Es difícil predecir, sobre todo el futuro» (viejo proverbio danés atribuido por muchos a Samuel Goldwyn que hizo famoso el gran filósofo del béisbol Yogi Berra). «La mejor forma de predecir el futuro es estudiar el pasado» (cita de Robert Kiyosaki atribuida a Twain, Thoreau, Churchill y a muchos más). «Casi todas las predicciones se basan en los parámetros de la curva de campana de Gauss, que ignora sistemáticamente las grandes transformaciones o desviaciones y, por consiguiente, los cisnes negros: hechos imprevistos, positivos o negativos, de tremendo impacto para los que todo el mundo encuentra explicaciones fáciles a toro pasado» (Nassim N. Taleb).

Preocupados por la opinión generalizada de que lo único cierto hoy es la incertidumbre, los responsables de *The World in 2016*, el anuario de prospectiva de información general del grupo Economist, pidió su opinión en su edición de este año sobre la metodología y los resultados de los principales estudios de prospectiva a ocho destacados académicos¹.

Estas son algunas de sus conclusiones:

- Con la multiplicación de equipos especializados en prospectiva en gobiernos, instituciones y empresas, se va mejorando en el grado de acierto.

¹ «Minds of the future». Special section of *The World in 2016*, pp. 87-94.

- Cualquier previsión o predicción tiene que estar sometida permanentemente al filtro de la información nueva para que no quede obsoleta.
- A los economistas (y a todos los demás) les iría mucho mejor si, en vez de tratar de adivinar el futuro, intentaran comprender mejor el presente. La carga ideológica de muchos economistas de prestigio no lo favorece².
- La tecnología hoy permite diseñar escenarios o futuros posibles y comprobar sus posibilidades de realización para reducir el margen de error.
- Las tendencias en la opinión pública, si se mantienen y fortalecen en el tiempo, son de gran utilidad para anticipar la realidad, al menos en las democracias.
- La creciente desigualdad e inseguridad en muchos países garantizan intensos movimientos migratorios en el futuro (próximo y más lejano), para los que se necesitan respuestas más eficaces.

Si algo demostró Europa en 2015 es que no estaba preparada para avalanchas de refugiados ni para la amenaza terrorista.

Tras verse obligados a recibir más de un millón de refugiados y/o emigrantes (la distinción entre los que huyen de amenazas políticas o militares y los que huyen por razones económicas cada día es más complicada), los ministros de Justicia e Interior de la UE se reunían en Ámsterdam el 25 de enero divididos todavía sobre los elementos principales del rompecabezas: fronteras externas, fronteras internas, centros de acogida temporal, capacidades de Frontex, uso y contenido de la base de datos Eurodac, cuotas, derecho de asilo, devolución, distribución y financiación.

Las excepciones en la aplicación de Schengen se multiplicaban y, con ellas, se ponía en peligro uno de los pilares principales de la Unión³. La Comisión Europea acusaba el 27 de enero a Grecia, por donde entró el 85% de los refugiados y migrantes llegados en 2015 a la Unión Europea (UE), de descontrol de fronteras y de negligencia en el registro de los refugiados, y amenazó con su expulsión temporal de la zona Schengen si no corregía esas deficiencias.

Para el representante especial del secretario general de la ONU para la migración y el desarrollo, Peter Sutherland, los graves errores de 2015 en Europa se podrían haber evitado con sistemas de protección adecuados para

² «All at sea. Ideological divisions in economics undermine its value to the public», *The Economist*, 23 de enero de 2016. <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21688885-ideological-divisions-economics-undermine-its-value-public-all-sea?fsr-c=scn/tw/te/pe/ed/allatsea>.

³ Gouëset, Catherine: «Migrants: pourquoi Schengen menace d'imploser», *L'Express*, 25 de enero de 2016, http://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/migrants-pourquoi-les-regles-d-accueil-des-refugies-en-europe-menacent-Schengen_1756237.html?utm_campaign=Echobox&utm_medium=Social&utm_source=Twitter&link_time=1453712728#xtor=CS3-5083.

los más vulnerables y con un plan internacional serio de apoyo a los tres países fronterizos de Siria –Turquía, Líbano y Jordania–, que han acogido a unos 4 millones de refugiados sirios.

«Con unos 10.000 millones de euros estos países podían haber proporcionado mejor vivienda, alimentación y educación a los refugiados, reduciendo así su incentivo para huir a Europa», afirma Sutherland. «No se hizo y puede costarle solo a Alemania 21.000 millones de euros anuales durante varios años»⁴. Sin contar el impacto político, con Ángela Merkel, la canciller alemana, crecientemente cuestionada en Alemania y en los países vecinos.

El fracaso de Europa no es sino la punta del iceberg. La Agencia de Refugiados de la ONU no ha logrado reubicar dignamente cada año a más de 75.000 de los más de 20 millones de refugiados del mundo. La mayor parte de ellos malvive en el limbo sin esperanza alguna de regresar a sus países y en condiciones precarias en algunas de las fronteras más inestables de África y Oriente Medio. Para hacer frente a esta tragedia, semillero de conflictos y de populismos, la ONU ha convocado para septiembre de 2016 una cumbre extraordinaria.

A finales de enero, dos meses y medio después de los atentados del 13-N en París, la agencia policial de la Unión Europea, Europol, reconocía que el Estado Islámico (EI) había logrado capacidad suficiente para «una campaña global de ataques terroristas a gran escala, especialmente en Europa»⁵.

Coincidiendo con la inauguración del nuevo Centro Europeo contra el Terrorismo de la UE, con sede en La Haya y dirigido este año por el coronel español de la Guardia Civil Manuel Navarrete, el director de Europol, Rob Wainwright, presentó un informe de ocho páginas sobre la amenaza del EI en el que se reconoce que «el autoproclamado EI tiene la voluntad y la capacidad para seguir atentando en Europa».

«Europa hace frente hoy a la amenaza terrorista más grave en más de 10 años», se advierte en el informe. «Los ataques de París del 13 de noviembre de 2015 indican una internacionalización del EI y una clara voluntad de lanzar ataques propios de fuerzas especiales».

Europol era mucho más específico en su análisis: «Debemos esperar nuevos ataques del EI o inspirados por el EI o por otros grupos terroristas de inspiración religiosa en otras partes de Europa y, sobre todo, en Francia de nuevo para causar un elevado número de muertos en la población civil. Aparte de la amenaza de terroristas solitarios, que no ha disminuido»⁶.

⁴ Sutherland, Peter: «A better year for migrants?», *Project Syndicate*, 7 de enero de 2016, <https://www.project-syndicate.org/commentary/refugee-crisis-europe-by-peter-sutherland-2016-01>.

⁵ Willsher, Kim: «EU police warn of more Islamic State attempts at lasrge-scale attacks», *Los Angeles Times*, 25 de enero de 2016, <http://www.latimes.com/world/europe/la-fg-europe-extremists-20160126-story.html>.

⁶ *Ibid.*

Wainwright confesó que no hay pruebas precisas de que los terroristas se infiltren de forma sistemática entre los refugiados que vienen a Europa. Mucho más peligroso es, en su opinión, el riesgo de radicalización y reclutamiento de estos refugiados por los movimientos extremistas si no encuentran en Europa unas condiciones dignas de supervivencia.

El terrorismo, la amenaza del EI y el movimiento creciente de personas que huyen de la guerra, de la represión y de la miseria explican, según Human Rights Watch (HRW), los recortes de derechos y libertades civiles en muchos países en el último año⁷.

Solo en Egipto, su ministro de Interior reconocía en julio de 2015 la detención de unas 12.000 personas acusadas de actividades terroristas en el primer semestre del año. Desde la muralla de separación entre Hungría y Serbia a la suspensión (temporal de momento) de los acuerdos de Schengen por varios países europeos, pasando por el estado de emergencia y los éxitos electorales del Frente Nacional en Francia, el miedo está facilitando el fortalecimiento de las fuerzas más xenófobas tanto en Europa como en los EE.UU.

«Cerrando fronteras, los gobiernos europeos están resucitando viejas pautas de dejación de responsabilidades con los refugiados y pasando el problema a países de la periferia de Europa mucho peor preparados para acogerlos y protegerlos», advertía el director ejecutivo de HRW, Kenneth Roth, en la presentación del informe de 2016 el pasado 27 de enero. «El énfasis en la amenaza potencial de los refugiados está desviando la atención de los gobiernos europeos de sus amenazas terroristas de origen local y de las medidas necesarias para evitar la marginación social de poblaciones descontentas»⁸.

«Los EE.UU. han utilizado la amenaza terrorista para intentar revertir las modestas restricciones introducidas en los últimos meses (tras las filtraciones de Snowden) a sus programas de vigilancia masiva, mientras que el Reino Unido y Francia han reforzado sus poderes de espionaje», añadió Roth. «Así se deterioran los derechos individuales sin mejorar la capacidad de lucha contra el terrorismo. De hecho, los atentados más recientes en Europa los han cometido individuos conocidos de los servicios de seguridad, pero que la policía no controlaba de cerca, prueba de que lo que se necesita no son más datos, sino más medios para aprovechar la información disponible».

«Discriminar a minorías o comunidades enteras, además de ilegal, puede ser peligroso», dijo. «Porque así, con las acciones de unos pocos, se logra la división y la animosidad que con tanto empeño buscan los reclutadores de terroristas». Desde esta perspectiva, la respuesta de Europa ha sido contraproducente. Deja a los millones que sueñan con Europa pocas o ninguna opción, salvo pagar a las mafias y arriesgar sus vidas en travesías muy in-

⁷ World Report 2016: «Politics of Fear Threatens Rights», Human Rights Watch, 27 de enero de 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/01/27/world-report-2016-politics-fear-threatens-rights>.

⁸ *Ibid.*

seguras. Más de 4.000 perdieron la vida en el intento en 2015. Un caos ideal para el EI y los demás grupos terroristas.

Con metodología y desde una perspectiva muy diferente, Freedom House llegaba a una conclusión similar en su informe de 2016, publicado el 29 de enero. «La libertad ha retrocedido en 72 países en 2015», confirmaba. «Es el número más elevado en el último decenio, periodo en el que la población mundial en países libres ha descendido del 46 al 40 por ciento»⁹.

«El debilitamiento de la economía china y el desplome de los precios de las materias primas en el último año, consecuencia en buena medida de la situación en China, tuvieron un impacto especialmente negativo en los regímenes autoritarios dependientes de las exportaciones», se añade en el informe de Freedom House. «Anticipándose a la inestabilidad social, los dictadores redoblaron la represión política en el interior y las provocaciones contra sus enemigos en el exterior»¹⁰.

Balance y prospectiva

Es difícil predecir el futuro porque las mejores previsiones, si son alarmantes, deben provocar respuestas que impidan su realización. En este sentido, las mejores predicciones son las que nunca se cumplen.

Si el conocimiento de la historia es la mejor forma de conocer el presente y el futuro, las claves del *Panorama Estratégico en 2016* habría que buscarlas en las causas, en las consecuencias y en las respuestas a la globalización, a la unificación alemana, al desmoronamiento soviético, al resurgimiento de China, al 11-S, a la revolución de internet, al calentamiento global, a la sacudida árabe y a la última crisis financiera.

Si casi nadie previó los principales acontecimientos y tendencias de los últimos 25 años –el hundimiento del Muro de Berlín, el fin de la URSS, la ruptura de la antigua Yugoslavia, el 11-S, las fallidas revoluciones árabes o el desplome de Lehman Brothers–, se necesita mucha fe para confiar en predicciones para 2016, con muchos más actores, menos y peor liderazgo, y una agenda más compleja que en el pasado.

El ser humano es el único animal con una tendencia irresistible a tropezar una y otra vez en la misma piedra, lo que nos lleva, por inercia, a construir futuros basados en la prolongación de lo conocido y no en la imaginación libre y bien informada.

⁹ Lozovsky, Ilya: «Freedom by the numbers», Foreign Policy, 29 de enero de 2016. https://foreignpolicy.com/2016/01/29/freedom-by-the-numbers-freedom-house-in-the-world/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=New%20Campaign&utm_term=*Editors%20Picks. Freedom in the World 2016, Freedom House, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf.

¹⁰ FREEDOM IN THE WORLD, *op. cit.* p. 1.

Se necesitarían estadistas excepcionales para poner fin en 2016 a las guerras sirio-iraquíes, al caos libio y yemení, al conflicto palestino-israelí, al choque entre suníes y chiíes y entre los yihadistas violentos de cada rama del islam, a las disputas seculares por el control de los mares de China, a la destrucción sistemática y acelerada de un medio ambiente sostenible, al calentamiento global, al movimiento masivo de refugiados y de migrantes, al terrorismo yihadista y a la criminalidad organizada, al rearme en Oriente Medio y en el sur de Asia, a la desigualdad creciente dentro de la mayor parte de los 193 Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU), a las viejas y nuevas pandemias, y al vacío de autoridad en el que germinan y crecen la insurgencia, las mafias y todos los radicalismos.

En su análisis de la ruptura de relaciones diplomáticas entre Irán y Arabia Saudí a principios de enero, el investigador de la Brookings Kenneth Pollack reconocía «la tendencia de los analistas a predecir que mañana será, en lo fundamental, como ayer y hoy. Porque así sucede en la mayor parte de los casos»¹¹.

«Por la misma razón –añadía– resulta tan difícil muchas veces, incluso para los mejores observadores, reconocer y, mucho menos, predecir el cambio discontinuo. Los principales acontecimientos con frecuencia pillan por sorpresa a los mejores expertos. Me temo que Oriente Medio ha entrado en un periodo en el que el cambio profundo y discontinuo resulta mucho más posible, incluso probable», que en el pasado¹².

Hace cinco años los saudíes no se habrían sentido obligados a ejecutar al clérigo chií Nimr al Nimr porque no percibían una amenaza chií tan grave (en el interior y en el exterior), aunque a muchos les parezca exagerada esa percepción. Los iraníes, hace cinco años, probablemente habrían zanjado el asunto con una condena verbal y los saudíes, seguramente, habrían ignorado cualquier crítica de Irán. Lo sucedido en los primeros días de 2016, punta de un iceberg que ha ido creciendo desde la revolución jomeinista a finales de los setenta, en el siglo XX, demuestra que el Oriente Medio, tal como lo conocíamos, ha quedado atrás.

«No recuerdo a ningún experto que, a comienzos de 2014, anticipara la anexión de Crimea por Rusia o que un grupo yihadista llamado ISIS conquistaría Mosul, la segunda ciudad más grande de Irak», escribía Gideon Rachman el pasado 4 de enero en su resumen del año para el *Financial Times*. «Ni recuerdo a muchos que, a principios de 2015, anticipasen la llegada de más de un millón de refugiados a Alemania en el año siguiente o el improbable avance de Donald Trump en los EE.UU.»¹³.

¹¹ Pollack, Kenneth M.: «Perils of prediction: Why it's so hard to guess the fallout of the Saudi-Iran Split», *Brookings*. January 5, 2016. <http://www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2016/01/05-fallout-of-saudi-iran-split-pollack>.

¹² *Ibid.*

¹³ Rachman, Gideon: «The political shocks that will define 2016», *Financial Times*, January 4, 2016, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/a956f6c6-b2d5-11e5-b147-e5e5bba42e51.html#axzz3yBoMLGTp>.

«Todo indica que los acontecimientos geopolíticos más importantes en 2016 serán aquellos que ni expertos ni políticos hayan previsto», añadía. «Predecir lo imprevisible es de locos, pero lo intentaré de todos modos y lo mejor, para ello, es buscar discontinuidades potenciales en vez de más de lo mismo»¹⁴.

Entre las discontinuidades potenciales destacaba una grave crisis del régimen en China por la crisis económica y la campaña anticorrupción, la victoria de un candidato como Trump en los EE.UU., un voto favorable a la salida de la Unión Europea en el Reino Unido, el hundimiento de Ángela Merkel en Alemania por la gestión de los refugiados y el desmoronamiento del EI o su expansión en el norte de África. Dado que la discontinuidad es la excepción, lo más probable es que nada de lo anterior suceda, pero nada es seguro.

El vacío provocado en Oriente Medio por el repliegue de los EE.UU. tras la destrucción de Irak y el acuerdo de Irán con Rusia y con las grandes potencias occidentales del 14 de julio de 2015, en vigor desde el 16 de enero de 2016, han roto el equilibrio de fuerzas en la región y todos, especialmente Arabia Saudí e Israel –los dos países que más desconfían de ese acuerdo–, presionan para cubrir sus flancos más vulnerables y/o para aumentar su influencia.

En vez de buscar en la diplomacia y en la reconciliación una solución de los conflictos principales de la región, Irán y Arabia Saudí han optado por multiplicar sus esfuerzos para imponer sus respectivas visiones o agendas estratégicas en el nuevo contexto regional al frente de sendas coaliciones enfrentadas abiertamente en guerras civiles en Irán, Siria, Yemen y Libia, y en conflictos que pueden desembocar en guerras parecidas o más violentas en Egipto, Turquía, Mali, Somalia, Sudán del Sur, Baréin, Líbano, Jordania y Túnez.

Si a ello sumamos los refugiados, el terrorismo, los bandazos en los precios del petróleo (que se desplomó un 70% en el segundo semestre de 2015), el deterioro económico y social de estos países, el secesionismo, la radicalización, el sectarismo, el desgobierno, una corrupción endémica y profundas carencias en sus sistemas de educación y de sanidad, tenemos todos los ingredientes, atizados por las guerras, para un largo periodo de sorpresas, aunque se logre evitar lo peor: un choque militar directo entre Irán y Arabia Saudí, la multiplicación de Estados fallidos y/o la consolidación de grupos híbridos –paraestatales y terroristas a la vez– como el Estado Islámico (EI).

Las redes facilitan a cualquier investigador acceso rápido y fácil a los principales balances de cada año y previsiones del siguiente¹⁵.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ El lector puede ver más de cien de ellos, entre los que se encuentran los de los principales medios y *think tanks* internacionales en mi blog –felipesahagun.es– desde los tres enlaces siguientes: <http://felipesahagun.es/wp-admin/post.php?post=25262&action=edit> (1) <http://felipesahagun.es/wp-admin/post.php?post=25256&action=edit> (2) y <http://felipesahagun.es/wp-admin/post.php?post=25424&action=edit> (3).

Los principales suelen reconocer siempre los fallos cometidos en las previsiones del año anterior (más aciertos que errores, pero suficientes para tomarse este ejercicio con un sano escepticismo y una mentalidad flexible), reflexionan sobre las causas y ofrecen trabajos de equipo, pero –nadie es perfecto– ninguno previó hace un año los ataques del Estado Islámico (EI) en Francia, la intervención militar de Rusia en territorio sirio o la avalancha de refugiados sobre Europa.

Lo mismo sucederá en un año cuando revisemos las previsiones de hoy sobre las presidenciales en Estados Unidos, el referéndum británico sobre la permanencia o salida de la Unión Europea, la guerra sirio-iraquí, el pulso entre Irán y Arabia Saudí, la tensión entre Turquía y Rusia, el precio del crudo y de otras materias primas, el comportamiento de China, el auge de los populismos y de los nacionalismos en Europa y América, las negociaciones de paz en Colombia, el triste final del chavismo madurado, los juegos olímpicos en un Brasil en guerra abierta desde febrero de 2015 con el virus del Zika¹⁶, con casos detectados en 20 países del continente a finales de enero, y la Eurocopa.

Anticipar con 10 meses de antelación el resultado de unas presidenciales estadounidenses es jugar a la ruleta, pero nunca ha habido tantas posibilidades de que acceda a la Casa Blanca por primera vez un hispano o una mujer.

La Rusia de Putin está invirtiendo en Siria lo que no tiene con la esperanza de recuperar la influencia perdida en Oriente Próximo y de negociar un pacto estratégico con la OTAN sobre los límites y las reglas de juego en sus fronteras comunes. ¿Aceptará Obama el guante antes de abandonar la Casa Blanca o se conformará con pasar a la historia por la normalización de relaciones con Irán y Cuba?

Bashar al Assad, por su parte, seguirá siendo el principal *señor de la guerra* de una Siria fragmentada mientras Rusia, EE.UU., Irán, Arabia Saudí y Turquía no superen sus diferencias sobre el conflicto. Las enormes dificultades del secretario de Estado estadounidense, John Kerry, para organizar en Ginebra a finales de enero la tercera conferencia entre el régimen de Assad y la oposición siria interior y exterior, y para intentar avanzar en los objetivos acordados en Viena en el otoño de 2015 reflejan lo lejos que estábamos todavía de una solución del conflicto.

Los principales reveses del Estado Islámico (EI) en los últimos meses en Siria e Irak no habrían sido posibles sin el sacrificio de los peshmergas kurdos, pero ningún país árabe de la región teme más al EI que a los kurdos. Oficialmente, todos quieren derrotar al EI, pero todos han tenido hasta hoy prioridades más urgentes.

¹⁶ «Qué es el virus del Zika», *BBC MUNDO*, 27 de enero de 2016, http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150611_salud_virus_zika_preguntas_respuestas_kv.

La alerta máxima en muchas ciudades europeas, la supresión de la fiesta de Nochevieja en la plaza de Bruselas, la evacuación parcial de zonas céntricas de Múnich el mismo día y la imposición del estado de emergencia en Francia son ejemplos de la «anormal normalidad» con la que Europa deberá acostumbrarse a vivir en 2016 y en los años siguientes. Aceptar esa inseguridad rutinaria en nuestra vida diaria sin sacrificar la esencia de nuestras democracias es, probablemente, el desafío más importante de nuestra generación.

Sin un pacto Riad-Teherán, los conflictos que han desarbolado el Oriente Próximo de Sykes-Picot (1916) y, sobre todo, de Sèvres (1920) se intensificarán en 2016, pero los sonidos que nos llegaban de ambas capitales en los primeros días del año presagiaban todo menos reconciliación.

Como en Bosnia a mediados de los noventa, la presión coordinada de los EE.UU., Rusia y las potencias regionales podría obligar a la mayor parte de los combatientes en Siria a aceptar una interrupción de los ataques, pero los compromisos diplomáticos necesarios para una paz duradera serán todavía más difíciles que en los Balcanes. Como señala Robert Guest, jefe de internacional del *Economist*, el gobierno pos-Assad no será liberal ni controlará toda Siria. «Pero Siria no puede esperar nada mejor y, cuando la guerra civil de todos contra todos amaine, podrá empezar la dura y lenta tarea de aislar y acabar con el EI», escribe¹⁷.

Sin una respuesta mejor y más rápida, que hoy no se ve por ninguna parte, los focos de tensión que expulsan a millones de sus hogares seguirán arrojando refugiados a las costas europeas. ¿Sobrevivirán el libre movimiento de personas en la UE y solidaridad inicial de Ángela Merkel en Alemania en los próximos meses con elecciones en 2017 en Francia y en Alemania, y con partidos de ultraderecha atizando conexiones entre refugiados y terrorismo, y levantando muros físicos y mentales en todo el continente?

Una economía mundial ralentizada como la anticipada por el FMI, una producción récord de crudo en la OPEP, las reservas internacionales a rebotar, el fin del veto a las exportaciones de energía de EE.UU. y el levantamiento parcial de las sanciones a Irán aseguran precios bajos del petróleo (por debajo de los 30 dólares en enero) durante algún tiempo antes de que vuelvan a remontar. Magnífico para España, pero un desastre para muchos exportadores.

2015 vs 2016

El año 2015 será recordado por el acuerdo nuclear con Irán; el aterrizaje –relativamente suave, dado el peso del país– de la economía china; la habilidad de una Rusia debilitada para hacer valer sus escasas cartas en dos

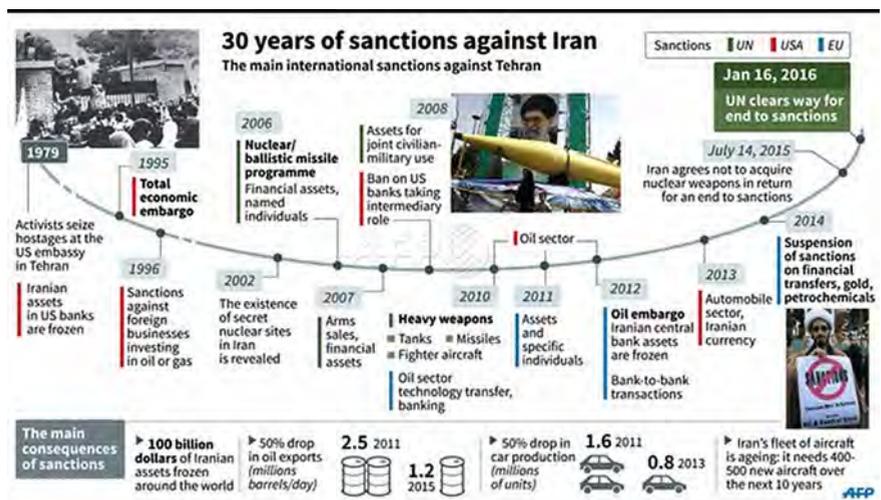
¹⁷ Guest, Robert: «Next moves on Syria», *The World in 2016*, p. 21.

partidas simultáneas, Europa Oriental y Oriente Medio; la incapacidad, falta de voluntad y división de Europa para hacer frente a la crisis más grave de refugiados en el continente desde la segunda guerra mundial; la transformación de las guerras sirio-iraquíes en un desafío geopolítico regional con profundas ramificaciones globales; el despertar de Japón frente al lento pero imparable expansionismo chino en Asia; la destrucción de Nepal por un terremoto; el hundimiento de los precios de las materias primas; la implosión de Venezuela, la crisis del modelo de crecimiento brasileño y el fin del kirchnerismo en Argentina; los brotes de violencia y de exceso policial, con evidentes tintes raciales, en guetos de algunas de las principales ciudades estadounidenses; una crisis de liderazgo global y de autoridad tanto en las democracias como en las dictaduras, y la extensión de espacios sin control estatal, disputados por actores estatales y no estatales.

Si se cumple el acuerdo nuclear y los herederos de Jomeini logran salir del aislamiento y librarse de las sanciones internacionales sin renunciar definitivamente al programa nuclear, 2015 habrá sido el mejor año para Irán desde la revolución de 1979 (en el Cuadro I se puede ver una cronología de la agencia AFP sobre el conflicto entre Irán y la comunidad internacional durante más de treinta años, con los datos más importantes).

El 21 de enero el *New York Times* preguntaba a cuatro especialistas en Irán si este país seguía siendo una amenaza, como insistían en mantener una mayoría de los republicanos en los EE.UU...

«Puede hacer daño cuando se sienta arrinconada, pero calificarla de amenaza importante hoy es ignorar la realidad», respondía John Limbert, exrehén de los iraníes. «Irán seguirá siendo un actor peligroso en una región volátil del mundo, pero el acuerdo nuclear es un paso que, con el tiempo, puede re-



Cuadro I: Las sanciones contra Irán, que empezaron a levantarse en enero de 2016.

forzar a las fuerzas más pragmáticas dentro de Irán», decía Suzanne Malone, de la Brookings. «La mayor parte de los iraníes prefieren relaciones normales con los EE.UU. y están intentando cambiar el régimen sin violencia», aseguraba Abbas Milani, codirector del proyecto *Democracia en Irán* de la Hoover. «La proyección de Irán (al recuperar decenas de miles de millones, aumentar sus exportaciones de petróleo y multiplicar sus acuerdos comerciales) será mayor, pero la posibilidad de un ataque nuclear se ha reducido y la interacción con Occidente puede moderar al régimen»¹⁸.

La moderación que estos y otros esperan de momento es solo una esperanza. Los preparativos de la elección del 26 de febrero de un nuevo Parlamento de 290 miembros y de una Asamblea de Expertos de 88, que será la encargada de elegir un nuevo líder religioso cuando muera o se retire el ayatolá Ali Jamenei, de 76 años y con problemas de salud, no justificaban tal optimismo.

Más de 7.000 de unos 12.000 candidatos registrados para las parlamentarias fueron descalificados por el Consejo de los Guardianes, el grupo de 12 miembros dependiente del líder supremo, Jamenei, y de los jueces. Ni el mismísimo nieto del ayatola Jomeini pasó la criba por reformista. De los 801 candidatos que se registraron para la Asamblea, solo fueron aceptados 166¹⁹.

Muchos, dejándose llevar seguramente por la propaganda, la astucia diplomática y el carácter firme y desafiante de Vladimir Putin, verán en Rusia otro vencedor del pasado año. Puede ser, igual que en el caso de Irán, una percepción superficial y falsa, si con los riesgos asumidos en condiciones económicas tan precarias no logra recuperar la influencia perdida en Oriente Medio ni un pacto estratégico con Occidente sobre las fronteras que separan desde 1991 a la OTAN de la nueva Rusia.

Pocos observadores creen que Rusia pueda cumplir la reducción anunciada del 10 por ciento en su presupuesto de 2016 sin tocar la defensa, la seguridad y los gastos sociales. En 2015 también anunció recortes importantes y acabó aumentando considerablemente los gastos. La caída del precio del petróleo, su principal fuente de ingresos, y el coste de las intervenciones en Ucrania y en Siria colocan al Kremlin, cuyo equilibrio presupuestario necesita un barril de petróleo a 70-80 dólares, en una situación complicada (Cuadro II).

En una conferencia preparada para el CSIS de Washington y cancelada a última hora por el mal tiempo a finales de enero, Ruslan Pukhov, director del Centro de Análisis de Estrategias y Tecnologías de Moscú (CAST), sostiene que «el poder militar de Rusia hoy está por encima de su capacidad económica, tecnológica y demográfica», aunque siga siendo «un hegemon indis-

¹⁸ «Does Iran remain a threat? Room for Debate», *The New York Times*, 21 de enero de 2016, <http://www.nytimes.com/roomfordebate/2016/01/21/does-iran-remain-a-threat>.

¹⁹ «Moderates under pressure in Iran», Editorial del *New York Times*, 28 de enero de 2016.

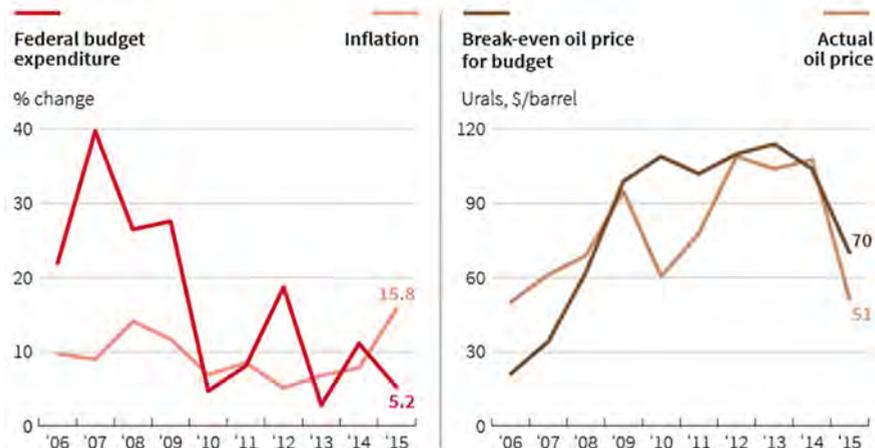
Russia's budget

Breakdown of 2016 federal budget - in percent

2016 budget: 16.1 trillion roubles

Social Security	Defence	National Security	National Economy	Education; Health	Others
27.7%	19.5	12.6	15.9	6.6	17.6

Protected items not subject to budget cuts



Source: Ministry of Finance; Rosstat; Alfa Bank; Higher School of Economics. All data are year average.

C. Inton, 26/01/2016

REUTERS

Cuadro II: Presupuesto federal de Rusia.

cutible en el espacio postsoviético, la zona de sus intereses vitales»²⁰. Si no se recuperan pronto los precios del petróleo, tendrá serias dificultades para mantener el programa de modernización de sus fuerzas armadas iniciado en 2008, en el que ya ha invertido más de 300.000 millones de dólares.

Con su aplastante victoria en las elecciones generales y los buenos resultados de su política económica, el primer ministro británico, David Cameron, fue otro vencedor claro del año pasado, victoria que aprovechó para acelerar su desafío a la Unión Europea con un órdago digno de la mejor Thatcher en los 80.

Si, en contra de lo que la mayoría espera, ganase el no a la UE en un referéndum, el Gobierno británico tendría que invocar el artículo 30 del Tratado de la Unión, del que podrían derivarse varias opciones. La más simple sería la integración del Reino Unido en el Área Económica Europea (AEE),

²⁰ Majumdar, Dave: «Is Russia's Military Really Punching Above Its Weight?», *The National Interest*, 26 de enero de 2016, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/russias-military-really-punching-above-its-weight-15025>.

la opción noruega, que le dejaría fuera de las políticas agrícola y de pesca comunes. Pero su relación económica con la UE cambiaría poco. Seguiría pagando igual que hoy al presupuesto comunitario, se mantendría la libertad de movimiento de la mano de obra y los británicos seguirían aplicando las normas y regulaciones del mercado único sin poder votar sobre ellas. Casi todas las demás opciones implican negociar la retirada del tratado con la UE²¹.

Percepciones y amenazas

Las diferencias, en algunos puntos importantes, entre las opiniones públicas de los principales aliados occidentales sobre las amenazas y riesgos, un dato que no hemos recogido en ningún *Panorama Estratégico* de los últimos cinco años, ayudan a entender mejor las dificultades para responder a esas amenazas.

El primer Barómetro del Real Instituto Elcano, publicado en la tercera semana de enero de 2016, identificaba al terrorismo islamista como la principal amenaza exterior para la mayor parte de los españoles, muy por encima de cualquier otra. En segundo lugar señalaba la crisis económica, seguida por el Estado Islámico (EI), la inmigración irregular y las decisiones de la Unión Europea (UE) sobre economía, los refugiados y el calentamiento global²².

Si sumamos las respuestas que mencionaban el terrorismo y las que se decantaban por el EI como las amenazas más graves, la preocupación por el terrorismo de origen yihadista superaba de forma abrumadora a todas las demás (véanse Cuadros III y IV).

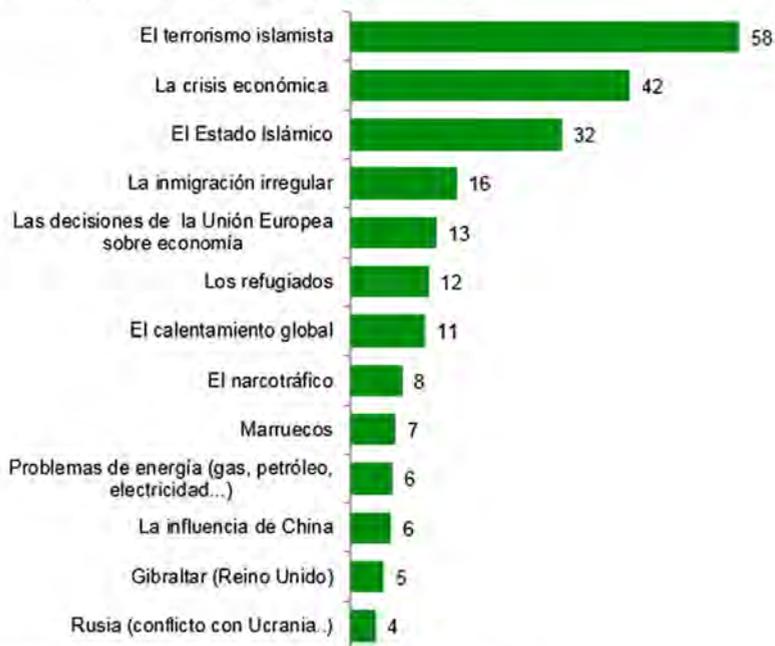
Llama la atención que, a pesar de seguir considerando la crisis económica una amenaza muy destacada, fácil de entender en un país con un 20% de la población en paro y una deuda (pública y privada) por encima del billón de euros a comienzos de 2016, la mayor parte de los encuestados no la elegía como objetivo prioritario en la política exterior. Señal de que, a pesar del impacto de las políticas de austeridad desde 2008, se iba imponiendo –seguramente por el crecimiento del producto interior bruto, por encima del 3%– la opinión de que lo peor de la crisis se había superado.

Un breve repaso a algunos de los principales barómetros internacionales de seguridad en el umbral de 2015 con 2016 pone de manifiesto la brecha que separa a España de sus principales aliados en la percepción de amenazas.

²¹ Piris, Jean-Claude: «If the UK votes to leave...», Centre for European Reform, 12 de enero de 2016, <http://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2016/if-uk-votes-leave-seven-alternatives-eu-membership>.

²² Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), 37ª Oleada BRIE, enero de 2016. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleadabrie37.

Amenazas para España (% Respuesta espontánea)



Fuente: 37 Barómetro del Real Instituto Elcano / www.realinstitutoelcano.org

Cuadro III: Principales amenazas del exterior que pueden afectar a España. Encuesta basada en entrevistas telefónicas con 1.002 personas y realizada entre el 10 y 23 de noviembre de 2015, coincidiendo con los atentados del 13-N en París.

Prioridad de posibles objetivos de la política exterior española (Valores de 0 a 10. Índice ponderado)



Fuente: 37 Barómetro del Real Instituto Elcano / www.realinstitutoelcano.org

Cuadro IV: Objetivos prioritarios de la política exterior española.

Top Threats by Region

Median very concerned about ...

	Global %	U.S. %	Europe %	Middle East %	Asia/ Pacific %	Latin America %	Africa %
Global climate change	46	42	42	35	41	61	59
Global economic instability	42	51	40	33	35	54	50
The Islamic militant group in Iraq and Syria (ISIS)	41	68	70	54	45	33	38
Iran's nuclear program	31	62	42	29	29	33	29
Cyberattacks on gov'ts, banks or corporations	30	59	35	22	35	33	30
Tensions between Russia and its neighbors*	24	43	41	18	22	22	20
Territorial disputes between China and its neighbors**	18	30	17	14	31	21	22

* Not asked in Russia.

** Not asked in China.

Source: Spring 2015 Global Attitudes survey. Q13e-g.

PEW RESEARCH CENTER

Cuadro V: Principales amenazas por región.

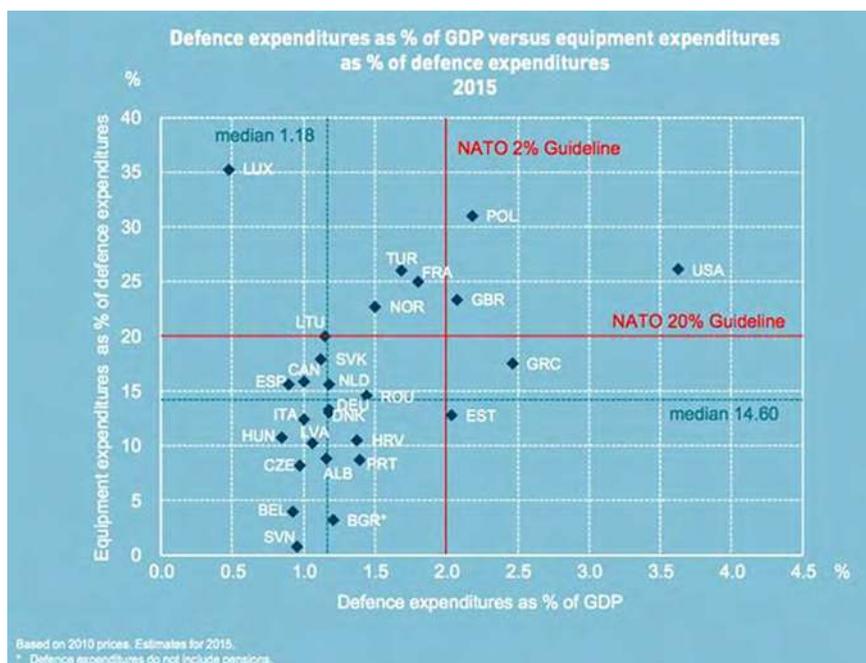
Como concluía el Real Instituto Elcano en su barómetro de enero, «el Norte de África y Marruecos en particular es el área geográfica prioritaria para la acción de la política exterior española, después de la UE»²³.

En una encuesta entre más de 45.000 personas de 40 países realizada entre marzo y mayo del año pasado por Pew Research podemos ver mejor estas diferencias (Cuadro V).

Solo en 14 de los 40 países se cita al EI como la principal amenaza y España, con un 77%, se encuentra a la cabeza, 9 puntos por encima de los EE.UU. y 48 puntos por encima de Polonia, el país este-europeo más importante de la OTAN y de la UE²⁴. Prácticamente en todos los miembros de las dos organizaciones procedentes de Europa central y oriental Rusia preocupa todavía más que la amenaza yihadista. No podemos ignorarlo, pues de ahí se deriva en buena medida el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el seno de la OTAN sobre inversiones en defensa (véase Cuadro VI).

²³ *Ibid.*

²⁴ Carle, Jill: «Climate change seen as top global threat», Pew Research Center, 14 de julio de 2015 <http://www.pewglobal.org/2015/07/14/climate-change-seen-as-top-global-threat/>.



Cuadro VI: % del pib dedicado a defensa & % de gastos en defensa dedicados a equipamiento.

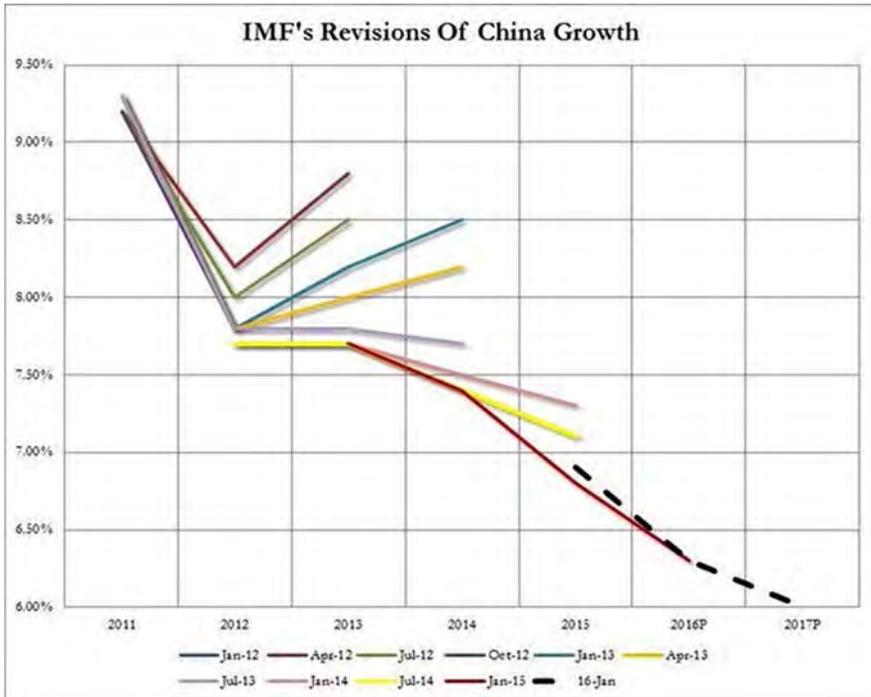
Dos visiones: Davos & CFR

Para la previsiones de prioridades en 2016 hemos optado por contraponer dos perspectivas muy diferentes de la seguridad, ambas basadas en las opiniones de miles de personas: empresarios, académicos y políticos del Foro de Davos la primera, tal como la vio el presidente del Eurasia Group, Ian Bremmer, y la que hemos seguido en años anteriores del Council on Foreign Relations de Nueva York, basada en las opiniones de más de mil responsables de la seguridad, la defensa y la diplomacia.

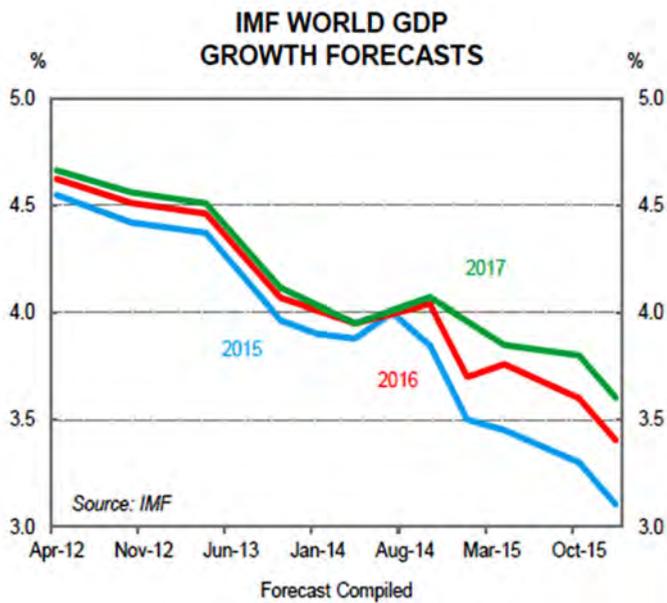
Para Bremmer, Davos 2016 fue un encuentro productivo del que se pueden extraer las lecciones siguientes (Véanse cuadros VII-XII)²⁵:

1. China –su evolución económica en los próximos meses y años– determinará en gran medida la evolución de la economía mundial.
2. Todos los participantes en el encuentro de Davos este año estarían satisfechos con la previsión del FMI de un crecimiento global del 3-4%, pero la mayor parte no lo considera probable.
3. El futuro de las energías renovables, por el contrario, nunca se ha visto con más optimismo.

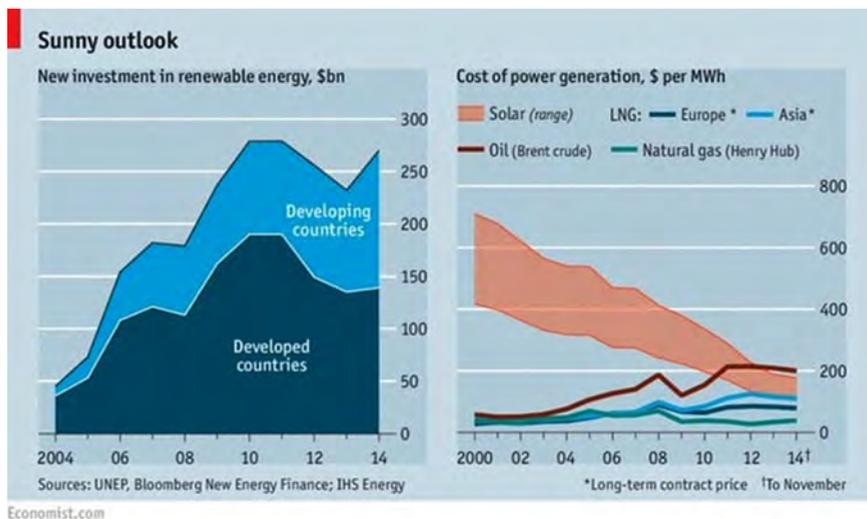
²⁵ Bremmer, Iann: «Ten Takeaways from Davos 2016». World Economic Forum, 26 de enero de 2016. <http://www.weforum.org/agenda/2016/01/10-takeaways-from-davos-2016>.



Cuadro VII: Previsiones de crecimiento de China.



Cuadro VIII: Previsiones de crecimiento mundial del FMI.



Cuadro IX: Inversiones en energías renovables y costes comparados.



Cuadro X: Ricos y pobres.



Cuadro XI: Los nuevos muros de Europa.

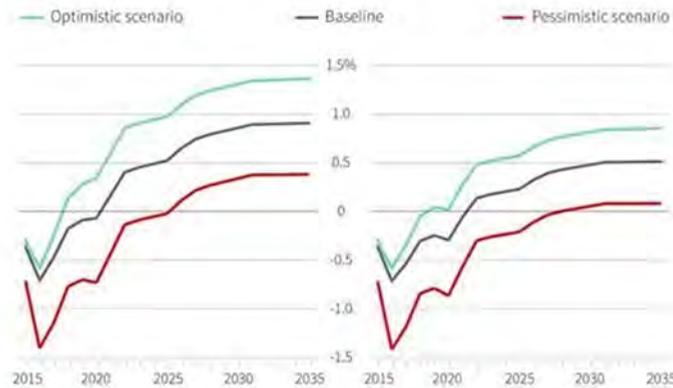
Economic impact of refugees in Germany

INTEGRATION COST

Benefits from successful integration*, as percent of GDP.

PROJECTED INCOME

Percentage of change in per-capita income for people already living in Germany.**



* Production of goods and services increase due to additional demand and the refugees' labour supplies net of cost for care, accommodation, and integration of the newly arriving refugees as well as social transfers for unemployed refugees. **The initial net effect is negative, since costs are hardly offset by additional demand, but per-capita income eventually increases as more refugees successfully participate in the labour market.

Source: German Institute for Economic Research (DIW).

G. Cabrera, 11/12/2015

REUTERS

Cuadro XII: El impacto económico de los refugiados en Alemania.

4. Si la tecnología ha propiciado una nueva revolución en el ámbito de la energía, es probable que también la propicie en el ámbito laboral. En los EE.UU. el 47% de los empleos están amenazados. Se calcula que el 65% de los niños que hoy se incorporan a la enseñanza primaria acabarán trabajando en empleos nuevos, hoy inexistentes. Preocupante sin duda, pero un desafío mucho menor que el que representa para los mercados emergentes.
5. El intenso debate de los últimos meses sobre una Cuarta Revolución Industrial²⁶ debe seguirse de cerca, pero no es una amenaza inminente para el mercado laboral.
6. India hoy tiene la renta de los EE.UU. en 1881 y, aunque la agenda reformista de Narendra Modi avanza muy lentamente, nunca ha habido mejores condiciones para invertir en el país, probablemente el que mejor marcha de los BRIC.
7. La desigualdad entre hombres y mujeres se ha reducido, pero queda aún mucho por hacer.
8. Los EE.UU. fueron decisivos en la caída del Muro de Berlín, hace 27 años, pero no están haciendo nada contra la construcción de muros nuevos, especialmente en una Europa dividida.
9. Como señaló la directora ejecutiva del FMI, Christine Lagarde, Europa necesita por razones políticas, económicas y sociales dar con una fórmula adecuada para la integración de los refugiados.

Teniendo en cuenta dos factores –probabilidad de que se produzca e impacto en los intereses de los EE.UU.–, las once prioridades o amenazas más graves de 2016, según el CFR, son la intensificación de la guerra civil en Siria, un ataque masivo contra los EE.UU. o alguno de sus aliados, un ciberataque muy destructivo contra infraestructuras esenciales, una grave crisis con/en Corea del Norte, la desestabilización de países de la UE por la entrada de migrantes y refugiados, el deterioro continuado de la situación en Libia, un aumento de la tensión entre israelíes y palestinos, nuevos brotes de violencia política en Turquía, la desestabilización política de Egipto, un aumento de la violencia y de la inestabilidad en Afganistán y la posibilidad de que Irak siga desmembrándose por avances del EI y la creciente violencia sectaria entre suníes y chiíes²⁷ (véase Cuadro XIII).

Entre las prioridades de 2015 que han desaparecido del informe de 2016 están el riesgo de una confrontación armada en el Mar del Sur de China, la reactivación de los combates en el este de Ucrania y un aumento de la

²⁶ Véase «The Fourth Industrial Revolution», por Klaus Schwab, fundador y presidente ejecutivo del Foro Económico de Davos 14 de enero de 2016 <http://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond>. También publicado por Foreign Affairs el 12 de diciembre de 2015 <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-12/fourth-industrial-revolution>.

²⁷ Preventive priorities survey 2016. CFR. <http://www.cfr.org/conflict-assessment/preventive-priorities-survey-2016/p37364>.



Cuadro XIII: Los conflictos con más probabilidad de que se agraven en 2016.

inestabilidad política en Nigeria por los ataques de Boko Haram, el grupo terrorista que más víctimas ha causado en el mundo en el último año²⁸. Pueden ver a continuación una síntesis del último Índice Global de Terrorismo, publicado en noviembre.

KEY FACTS

- **Deaths from terrorism increased 80% last year to the highest level ever, with 32,658 people killed, compared to 18,111 in 2013.**
- **Boko Haram and ISIL were jointly responsible for 51% of all claimed global fatalities in 2014.**
- **78% of all deaths and 57% of all attacks occurred in just five countries: Afghanistan, Iraq, Nigeria, Pakistan and Syria.**
- **Iraq continues to be the country most impacted by terrorism with 9,929 terrorist fatalities the highest ever recorded in a single country.**
- **Nigeria experienced the largest increase in terrorist activity with 7,512 deaths in 2014, an increase of over 300% since 2013.**
- **The global economic cost of terrorism reached an all-time peak at US\$52.9 billion.**
- **Since 2000 there have been over 61,000 terrorist attacks, killing more than 140,000 people.**
- **Thirteen times as many people are killed globally by homicides than die in terrorist attacks.**

²⁸ Global Terrorism Index 2015. Publicado el 17 de noviembre de 2015 <http://www.visionofhumanity.org/#/page/news/1283>.

Panorama estratégico 2015-2016

Desde su primera edición, en 1996, *Panorama Estratégico*, editado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), se detiene en los principales acontecimientos del último año y, partiendo de la actualidad, ofrece una perspectiva a corto y medio plazo a partir de los antecedentes históricos y las tendencias dominantes para arrojar un poco de luz sobre la sociedad internacional.

Bajo la dirección del general Miguel Ángel Ballesteros, director del IEEE, en la edición de este año se han seleccionado, atendiendo a las prioridades y a las líneas de trabajo del Instituto, seis temas: los retos del Consejo de Seguridad de la ONU en un bienio decisivo para la organización y para España como miembro no permanente; los desafíos principales de la agenda global (a partir de la Agenda 2030 de desarrollo y del nuevo pacto para frenar el calentamiento global), con la mirada puesta en África y Asia; la amenaza del Estado Islámico o Dáesh; los riesgos internos y externos a los que se enfrentan cuatro países decisivos del Mediterráneo (Turquía, Egipto, Argelia y Marruecos); los desafíos políticos, económicos, militares y sociales de América Latina, y la crisis de los refugiados en Europa.

Para su elaboración, el IEEE tiene el honor de contar este año con las firmas del diplomático Francisco Javier Sanabria Valderrama, los profesores Jesús A. Núñez Villaverde y Javier Jordán Enamorado, especializados seguridad, el historiador Isidro Sepúlveda Muñoz, el coronel Ignacio Fuente Cobo y el general Francisco Espinosa Navas.

España en el Consejo de Seguridad

Por quinta vez desde su ingreso en la ONU, en 1955, España forma parte del Consejo de Seguridad como miembro no permanente desde el 1 de enero de 2015. «La campaña, en reñida competencia con Nueva Zelanda y Turquía, fue una oportunidad para reforzar el servicio exterior y ganar influencia en política internacional», afirma el diplomático Francisco Javier Sanabria en el primer capítulo de esta edición.

En él explica pormenorizadamente el contexto en el que se encuentra el Consejo 27 años después de la desaparición del Muro de Berlín, los esfuerzos realizados para lograr el apoyo necesario a la candidatura española, el cumplimiento a mitad de mandato de los compromisos asumidos y los objetivos hasta diciembre de 2016.

«70 años después del nacimiento del sistema de las Naciones Unidas», escribe el autor, «nadie se atreve a plantear en serio la desaparición de los rasgos distintivos que sitúan a los “5 del 45” por encima del resto de los “animales de la granja”... Son muchos los que piensan que el contenido de ese pacto nuclear debería modificarse, pero por sensatez y prudencia la in-

mensa mayoría descarta plantear una suerte de enmienda a la totalidad y se conformaría con que no se extiendan los privilegios originarios de los cinco a otros Estados y con limitar el uso del veto».

Tras enumerar los argumentos a favor y en contra de la participación en el Consejo enfrentando a Protágoras con Sócrates en pleno siglo XXI, el equipo responsable de Exteriores decidió apostar por la participación para proyectar más y mejor lo que España representa, fortalecer la presencia en el mundo, restablecer el consenso básico en política exterior, reforzar el servicio exterior y mejorar la profesionalidad de la carrera diplomática. «La campaña sirvió para ganar presencia y tono en nuestra acción exterior y para ampliar los horizontes de la misma abriéndonos a nuevos terrenos con vocación de permanencia», añade Sanabria.

Superada la prueba con éxito, se identificaron como líneas de acción prioritaria el refuerzo del papel preventivo del Consejo y de su labor proactiva frente a crisis y amenazas, la mejora de las operaciones de paz, la protección de civiles –mujeres y víctimas del terrorismo en particular–, la defensa de los derechos humanos, la lucha contra el terrorismo y contra la impunidad, especial atención a los nuevos desafíos globales como el cambio climático y las ciberamenazas, y los conflictos y guerras más graves del planeta en Oriente Medio (Siria, Irak, Yemen...), África (Libia, los Grandes Lagos, Somalia y Sudán/Sudán del Sur), Europa (Ucrania y Balcanes) y Asia (Afganistán y Corea del Norte).

Pocas horas después de una nueva prueba nuclear (la cuarta) de Corea del Norte, el 6 de enero –«bomba miniaturizada de hidrógeno», según Pyongyang, pendiente de confirmación al cierre de este texto por la comunidad internacional–, el Consejo de Seguridad calificó la acción como «una clara amenaza para la paz y la seguridad internacional», y se comprometió a reforzar las sanciones en vigor desde hace más de diez años.

«Rebasado el ecuador del mandato, puede afirmarse que hemos sido consecuentes con las intenciones declaradas», escribe Sanabria en su informe. «2015 ha sido un año particularmente intenso, que ha visto logros destacados para la diplomacia internacional como la aprobación de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible, el acuerdo de París para hacer frente al cambio climático o el acuerdo sobre el programa nuclear iraní».

El último año, agrega, ha sido el más productivo del Consejo desde el estallido de la guerra de Siria en 2011: 63 resoluciones, muchas de ellas de gran relevancia, como la 2202 sobre los acuerdos de Minsk II para Ucrania, la 2231 sobre el acuerdo nuclear con Irán, la 2240 sobre el uso de la fuerza en alta mar para frenar el tráfico de migrantes y la trata de personas en el Mediterráneo, la 2242 sobre la agenda Mujeres, Paz y Seguridad, la 2249 contra Dáesh y otras organizaciones terroristas, la 2253 contra la financiación del terrorismo, la 2254 para un arreglo político inclusivo en Siria, la 2258 para la ayuda humanitaria a los sirios, y la 2259, que endosa el acuerdo de

Sjirat (Marruecos) para impulsar la paz en Libia con un gobierno de unidad nacional.

«En el lado negativo de la balanza de 2015 figuran dos vetos rusos a sendos proyectos de resolución relativos a la investigación y enjuiciamiento del derribo del vuelo MH17 sobre Ucrania en 2014 y al vigésimo aniversario de la matanza de Srebrenica en Bosnia-Herzegovina», agrega Sanabria. «España votó en ambos casos a favor, al considerar que los dos respondían a principios rectores de nuestra acción exterior».

Concluye su análisis con los objetivos para 2016, resumidos en 15 puntos, entre los que destacan, junto a la consolidación del trabajo de los doce meses anteriores, una especial atención al Sahel, región de interés prioritario para España, el apoyo decidido al proceso de paz en Colombia y una participación activa en la selección del sustituto del secretario general Ban Ki-moon, cuyo mandato expira el 31 de diciembre.

La agenda global

En su estudio sobre la nueva agenda global, el profesor Jesús A. Núñez Villaverde contrapone los retos demográfico y medioambiental, y los profundos desequilibrios en el desarrollo mundial, al debilitamiento de la ONU como «legítimo representante de la comunidad internacional».

Subraya los límites del enfoque policial y restrictivo de la UE en su respuesta a la avalancha de refugiados y migrantes, y advierte que «por muy altos que sean los muros que se construyan y por muchos que sean los filtros que se establezcan, no hay forma de frenar a quienes, por razones económicas o por huir de catástrofes o conflictos violentos, ya no tienen nada que perder».

Califica de inadmisibles ignorar las obligaciones jurídicas internacionales y propone políticas de fomento de la natalidad, canales transparentes para legalizar los flujos y acabar con las mafias, y programas de integración eficaces que respeten los derechos humanos y frenen los procesos de radicalización.

En contra de quienes consideran un gran éxito diplomático el resultado de la cumbre de París en diciembre sobre el cambio climático, el autor lo describe como «una muestra más de la ceguera suicida que caracteriza a quienes no quieren entender que nos enfrentamos a un problema que no admite más dilaciones». Reconoce la importancia de que China y los EE.UU. se hayan sumado al esfuerzo, pero la voluntariedad en el cumplimiento de lo acordado, la falta de un sistema de supervisión multilateral riguroso y las dificultades para aportar los recursos financieros necesarios arrojan muchas dudas sobre su efectividad.

Sin cuestionar ninguno de los 17 retos y 169 metas fijados en la nueva agenda de desarrollo hasta 2030, Núñez Villaverde advierte que «para lograrlos, es imprescindible contar con una financiación sostenida que, hasta ahora,

no está garantizada en modo alguno». La propia Resolución de la Agenda 2030, añade, «recuerda que las desigualdades van en aumento» e insiste en que «los riesgos mundiales para la salud, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, la escalada de los conflictos, el extremismo violento y las consiguientes crisis humanitarias amenazan con anular muchos de los avances en desarrollo logrados en los últimos decenios».

El autor ve en los últimos acuerdos el mantenimiento de «una visión reduccionista del desarrollo, que apenas va más allá de la ayuda oficial y de las aportaciones públicas como incentivadoras de la inversión privada», y lamenta los escasos avances hacia un comercio mundial más justo, un tratamiento adecuado de la deuda externa y un sistema financiero que sigue discriminando a los más débiles. «Ninguno de esos temas ha recibido la atención debida en 2015 y nada permite suponer que ocurrirá algo distinto en 2016», concluye.

Para superar los límites del actual modelo de relaciones internacionales, el autor propone, más que nuevos acuerdos, el cumplimiento fiel de los ya firmados, la recuperación de los mandatos originales de muchas de las instituciones existentes y dar voz a los nuevos actores, tanto estatales como no gubernamentales.

Tras una descripción precisa de los desafíos demográficos, económicos, militares y geopolíticos de África, Núñez Villaverde propone, para evitar ahondar los problemas del continente, acompañar la presencia creciente de actores externos de medidas que impulsen el empoderamiento local, el desarrollo de sus infraestructuras básicas, su sector productivo, su capital humano, el buen gobierno, la integración regional y subregional, la resolución de conflictos, la gestión adecuada de su crecimiento demográfico y una mejora de sus capacidades para hacer frente a las crisis humanitarias.

En cuanto a Asia-Pacífico, el escenario principal de la sociedad internacional del siglo XXI, reconoce las múltiples tendencias (rearme, provocaciones, maniobras...) que apuntan hacia un aumento de las tensiones entre China y los EE.UU., pero confía en que «en función de sus especiales responsabilidades, y ante la falta de una organización que pueda atender de manera efectiva los asuntos mundiales, se abra la posibilidad de que ambos procuren no solamente evitar un choque directo, sino también alcanzar soluciones compartidas a problemas que exceden sus capacidades individuales».

«Sin rebajar la importancia de los factores señalados para inclinar la balanza en uno y otro sentido, bien puede ocurrir que el futuro de las relaciones sino-estadounidenses venga determinado mucho más por factores internos que externos», concluye.

Ante los profundos cambios en los mercados de la energía y financieros, a medio y largo plazo el autor no descarta «un renovado liderazgo estadounidense, mucho menos hipotecado en escenarios como Oriente Medio... China,

por su parte, ha llegado al límite de las posibilidades que le ofrecía el modelo que la ha convertido en la segunda económica mundial y se enfrenta a una burbuja financiera e inmobiliaria de dimensiones gigantescas y a una caída de la demanda externa que no puede fácilmente compensar con un aumento similar de la demanda interna».

Fin de ciclo en América Latina

En el capítulo sobre Iberoamérica Isidro Sepúlveda analiza el declive del bolivarianismo, la oscilación ideológica regional, la crisis generalizada de los diferentes proyectos de cooperación en las Américas y la principal amenaza para la seguridad de los Estados y los ciudadanos: la criminalidad organizada transnacional, con efectos graves, aunque muy desiguales, desde México al cono sur, pasando por Centroamérica.

«El pendular cambio ideológico del gobierno argentino, la derrota del régimen chavista, la inestabilidad institucional venezolana, los problemas estructurales de la economía brasileña y el juicio político a la presidenta Dilma Rousseff, junto con la quiebra de los ingresos por exportación –especialmente la petrolera– auguran un tiempo de cambios de calado en el Mercado Común del Sur», escribe.

Salvo en contadas excepciones que confirman la regla, el fin de ciclo que describe el autor tiene mucho más que ver con el hundimiento de los precios de las materias primas, con las dificultades para mantener las políticas sociales, con la ampliación de las redes clientelares y con la corrupción que con giros ideológicos generalizados.

La aplastante derrota del chavismo sin Chávez en diciembre en Venezuela se explica, señala Sepúlveda, por su penosa gestión de la economía, por su intento de aferrarse al poder de forma indefinida, por la corrupción rampante, por la crisis de legitimidad y por el desplome de los precios del petróleo.

Tras identificar los diez principales procesos de organización regional latinoamericanos, el autor señala, como principal característica del momento actual «la crisis que los inhabilita, consecuencia a su vez de una profunda crisis de identidad y de una aún mayor indefinición de los objetivos estratégicos perseguidos».

«Por las mismas razones que Mercosur, otros proyectos como ALBA, Unasur y CELAC viven momentos de dubitación, cuando no de parálisis efectiva», añade.

Sobre el abismo que, desde sus orígenes, ha separado a la Alianza del Pacífico de las llamadas organizaciones bolivarianas, Sepúlveda admite la posibilidad de que, con los últimos resultados electorales, «las diferencias entre ambos bloques vayan reduciéndose y que, en un horizonte medio, pueda vislumbrarse una provechosa y sinérgica fusión entre ellos».

Su análisis del crimen organizado y de la delincuencia parte de un dato alarmante que, año tras año, nos ha ido mostrando el Latinobarómetro: en los últimos veinte años el número de víctimas se ha multiplicado en un 500 por cien, superando al paro como el problema que más preocupa a los ciudadanos. «Con un 8 por ciento de la población mundial, en América Latina se comete el 42 por ciento de los homicidios por armas de fuego y dos de cada tres secuestros que se producen en el mundo», escribe Sepúlveda.

El bajo y muy desigual desarrollo y renta, el frágil estado de derecho, el fácil acceso a las armas de fuego y las poderosas redes de narcotraficantes enfrentadas por el control de la producción y, sobre todo, de las rutas y redes de distribución son algunas de sus principales causas.

«Si la actuación del crimen organizado es esencialmente grave en el conjunto de las Américas, en Centroamérica la situación alcanza niveles dramáticos, especialmente en su triángulo norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), con índices de criminalidad desbordados, instituciones superadas y niveles de corrupción generalizada», concluye el autor a partir de los datos del Banco Mundial y de los trabajos de José Miguel Cruz.

La situación es especialmente grave en Venezuela, convertida hace ya tiempo en «el segundo país más violento del hemisferio» y «el protagonismo que en el pasado tuvieron los cárteles colombianos y mexicanos está siendo heredado por poderosas organizaciones delincuenciales en Brasil (los *comandos*)».

Tras una minuciosa reflexión sobre el uso creciente de las Fuerzas Armadas en muchos países de la región para combatir el crimen organizado y la delincuencia, y para responder a catástrofes, desastres naturales y crisis de emergencia, el autor analiza detalladamente la hemorragia sin cauterizar de México, el triángulo desbordado de Centroamérica, el esperanzador panorama que se abre con la paz en Colombia, el hundimiento del régimen chavista venezolano y el pesado legado heredado por Mauricio Macri de los Kirchner en Argentina.

La amenaza del Dáesh en Oriente Medio

Tras una reflexión sobre «la guerra regional por delegación (*Proxy War*)» que se está librando en Oriente Medio, con dos técnicas analíticas estructuradas (el análisis DAFO y el planteamiento de escenarios simples), el profesor Javier Jordán analiza la consolidación del Estado Islámico o Dáesh (EI) en 2015 en Siria/Irak, el Sinaí y Yemen, y los factores que condicionan su expansión o debilitamiento en el futuro.

En una primera parte del capítulo analiza los intereses enfrentados de las tres potencias regionales más importantes –Irán, Arabia Saudí y Turquía–, las profundas divergencias entre ellas y de las tres con Occidente sobre la

amenaza que representa el Dáesh, y las consecuencias de ese pulso regional sobre la evolución del autoproclamado Estado Islámico.

En la segunda parte, con las técnicas de análisis citadas, plantea de forma provisional varios futuros posibles (7 para Siria/Irak, 5 para Yemen y otros 5 para el Sinaí) a partir de una serie de factores o motores de cambio (7 para Siria/Irak, 9 para Yemen/ A. Saudí y 8 para el Sinaí) que el autor considera más relevantes en cada uno de los tres escenarios geográficos seleccionados.

En cada uno de los tres casos, antes de profundizar en las distintas hipótesis, resume los puntos fuertes y débiles actuales de Dáesh, las oportunidades y las amenazas.

En Siria/Irak los puntos fuertes, según Jordán, son la capacidad organizativa, la autonomía financiera, el control de recursos hídricos y la competencia paramilitar y mediática. Los débiles son su extremismo ideológico, su proyecto excluyente, la vulnerabilidad de sus recursos y el elevado coste de mantener una guerra indefinida, por limitada que haya sido hasta comienzos de 2016, con las principales potencias del mundo.

Entre las dificultades del día después, en caso de la pérdida por el Dáesh de los territorios que hoy ocupa, destaca el establecimiento de una autoridad legítima alternativa mientras no se logre una reconciliación política entre las comunidades suníes, chiíes y kurdas de Irak y Siria.

Sobre el avance de las milicias chiíes proiraníes que, con ayuda militar exterior, luchan contra el Dáesh en Irak, sin duda una buena noticia, advierte que «se ve empañado por las represalias y por la política de tierra quemada que practican algunas milicias contra los suníes», lo que «pone en peligro la ya muy maltrecha estabilidad y cohesión del país a largo plazo». Según Roula Khalaf, experta del *Financial Times* en Oriente Medio, los peshmergas kurdos, supuestamente los principales aliados de Occidente en la región, no están actuando en los pueblos que reocupan mucho mejor que sus adversarios²⁹.

En cuanto a oportunidades, la más importante es, sin duda, la inestabilidad regional, que, como señala el autor, «crea un entorno favorable al Dáesh y es probable que se prolongue durante años. Por lo que a corto, y seguramente a medio plazo, (el Dáesh) no debe preocuparse de las dos primeras amenazas: la restauración completa del poder del Estado en Siria e Irak, y una coalición efectiva de potencias suníes contra el Dáesh».

Tampoco cree que sea mejor otra intervención militar a gran escala con fuerzas terrestres. Si ha sido un fracaso la intervención en Irak con más de cien mil soldados entre 2003 y 2011, se pregunta, ¿por qué iba a resultar mejor en un escenario todavía más complejo? «Nuestra valoración es que

²⁹ Roula Khalaf: «Iraqi Kurds and a cycle of destruction», *Financial Times*, Jan 27, 2016, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/93b475dc-c40f-11e5-808f-8231cd71622e.html#axzz3yW LZ42wZ>.

una intervención militar de esas características beneficiaría a largo plazo al Dáesh, generando más inestabilidad y atrayendo un mayor número de voluntarios extranjeros a sus filas», responde. «En el momento de redactar este trabajo», escribe, «el conflicto armado de Yemen continúa abierto, sin que la coalición liderada por los saudíes haya logrado desalojar a los hutíes de Sana'a ni de amplias zonas del este del país».

Jordán considera al Dáesh del Sinaí una organización igual o más fuerte y peligrosa que las de Yemen y Libia que «ha cooptado la protoinsurgencia yihadista protagonizada por elementos autóctonos que comenzó a desarrollarse en 2004» y no ha dejado de crecer, hasta convertirse, tras el golpe militar contra los Hermanos Musulmanes de julio de 2013, en un vilayato más del Dáesh. Ha aprovechado bien la falta de preparación del ejército egipcio en contrainsurgencia y representa «un problema sin solución puramente militar que el gobierno está abordando sin una estrategia integral, por lo que corre el riesgo de enquistarse».

Turquía, Egipto, Argelia y Marruecos

Para Ignacio Fuente Cobo, la estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo, zona prioritaria para España desde hace siglos, hoy depende en buena medida de la forma en que cuatro países –Turquía, Egipto, Argelia y Marruecos– aborden sus contradicciones internas y respondan a las amenazas externas.

«Turquía –escribe– sigue siendo oficialmente uno de los miembros más importantes de la OTAN y su ejército el segundo más numeroso, pero su comportamiento internacional y su actitud hacia los otros países miembros hace que se haya resentido en buena medida la confianza de sus socios por lo que, en caso de conflicto de tipo asimétrico contra un grupo intraestatal que vaya más allá de la defensa convencional, probablemente solo podrá contar con sus propias capacidades».

«Turquía se ha hecho demasiado grande, demasiado islamista y demasiado antieuropea para ser aceptada por la Unión Europea, resulta también demasiado poco islamista, a la par que una potencia colonial antigua y odiada, para ser aceptada fácilmente por las masas árabes, mientras que para Irán no deja de ser un peligroso rival regional e ideológico».

Su política de «cero problemas con los vecinos» se ha convertido en los últimos años en una política de «serios problemas con todos ellos», lo que, en opinión del autor, ha contribuido a atizar tensiones regionales que llevaban décadas apagadas.

Fuente Cobo califica de fracaso la política de Erdogan hacia los kurdos del interior y advierte que «no ha hecho más que exacerbar la tensión», lo que «podría desembocar a medio plazo en un proceso separatista de serias consecuencias para Turquía y para los países vecinos».

Sobre los dos puntos de fricción más graves entre Turquía y Europa se muestra igual de pesimista. En el problema de los refugiados sirios, porque «Turquía ha cerrado los ojos al tránsito de los mismos por su territorio y a la actuación de los traficantes de seres humanos que actúan casi con absoluta impunidad». En la lucha contra el terrorismo, por su apoyo en el conflicto sirio a grupos yihadistas y «por su control selectivo de los voluntarios que se dirigen a participar en el conflicto atravesando territorio turco».

La amenaza que representa la provincia del Sinaí, la rama local del Dáesh en Egipto, señala el autor, «se ha mantenido contenida por el éxito de las operaciones militares de las fuerzas armadas y de seguridad egipcias, pero la mayor parte de los expertos está convencida de que el grupo trata de ampliar su alcance fuera del espacio del Sinaí mediante células clandestinas».

La respuesta del gobierno del presidente Al-Sisi a ese y a otros grupos violentos, por ahora ineficaz, «consiste en alentar una especie de hipernacionalismo posnasseriano como marco político dentro del cual conducir la lucha contra el terrorismo islamista. Para lograrlo, el juego político ha quedado subsumido en una especie de ficción democrática».

Tras un detenido análisis de los retos políticos, militares, económicos y sociales que tiene ante sí Argelia, advierte que «hasta el momento el gobierno de Bou-teflika ha logrado comprar la paz civil apoyándose en la bonanza del petróleo y del gas..., pero esta bonanza está llegando a su fin». Aunque se han logrado mantener los grandes equilibrios macroeconómicos, los principales problemas estructurales se mantienen y seguirán agravándose sin profundas reformas.

Marruecos siempre ha sido una excepción, explica Fuente Cobo, en el laberinto árabe y lo ha vuelto a demostrar en los comicios celebrados desde 2011, que han logrado normalizar la relación del Partido Justicia y Desarrollo (PJD) con la monarquía sin ceder el control mayoritario del gobierno a ninguna fuerza política: «Vital –reconoce el autor– para el mantenimiento de la estabilidad interna y... uno de los logros más significativos de la monarquía alauita». Los resultados de las locales en septiembre de 2015 reflejan cierta polarización de la sociedad entre dos partidos (el PJD y el PAM, Autenticidad y Modernidad) y colocan al primero en una posición de ventaja ante las parlamentarias previstas para septiembre de 2016.

El gran objetivo pendiente para la diplomacia marroquí –la bendición internacional de su ocupación del Sahara Occidental– podría experimentar cambios si tienen éxito las presiones para sustituir al presidente Abdelaziz al frente de la República Árabe Saharaui Democrática y el monarca marroquí aprovecha el cambio para impulsar su oferta de autonomía al territorio y normalizar sus relaciones con Argelia.

Mientras Marruecos siga colaborando eficazmente, como lo viene haciendo en la lucha contra el terrorismo yihadista –priorizando el espionaje humano sobre el tecnológico, desde 2014 con el dispositivo de seguridad reforzada denominado Vigilancia y ampliando sus programas de formación de ulemas

y de control de las mezquitas– seguirá contando probablemente con el apoyo de las principales potencias y organizaciones occidentales en su disputa con Argelia y con el Polisario.

Los refugiados sirios en Europa

¿Cuáles son los antecedentes de la guerra de Siria? ¿Por qué siguen huyendo sus habitantes? ¿Cuál es el perfil de los que llegan a Europa? ¿Cómo ha respondido la Unión Europea? ¿Cuáles son los procedimientos de entrada en Europa y por qué no se han respetado? ¿Cuáles son las rutas de salida? ¿Cómo ha intervenido Frontex? ¿Cuántos han sido aceptados como refugiados? ¿Cómo distinguir entre migrantes y refugiados?

Estas son algunas de las preguntas a las que Francisco Espinosa trata de responder en su informe. Nada fácil dada la complejidad del problema, el gran número de actores que intervienen, la dificultad para conocer las cifras reales en cada momento, las profundas divergencias dentro de la UE sobre la mejor forma de hacer frente al desafío y los efectos políticos desestabilizadores que está teniendo la gestión de los refugiados dentro de muchos de los países de acogida.

Espinosa describe lo que está ocurriendo en las tres rutas principales de entrada por el Mediterráneo y ofrece algunos datos sobre los principales países de tránsito y de destino: Líbano, Jordania, Turquía, Grecia, Austria, Bulgaria, Serbia, Croacia, Eslovenia, Macedonia, Italia, Suecia...

«Aunque el número de los refugiados que ha entrado ya en Europa es elevado y los servicios de acogida de los distintos países están desbordados, se puede esperar que seguirán viniendo», anticipa el autor.

«La crisis de los sirios puede considerarse una muestra de lo que puede pasar en el futuro con otros pueblos en conflicto», añade. Como ejemplo, cita el caso de los cinco millones de palestinos repartidos en campamentos de Siria, Jordania, Líbano y la propia Palestina. «Si se sintieran en peligro, intentarían abandonar sus emplazamientos y qué mejor solución que seguir el camino de los sirios en Europa».

«Estamos ante un fenómeno vivo y cambiante que no ha hecho más que empezar, pero aún hay tiempo para que la UE se organice y encuentre soluciones globales», concluye.

Capítulo primero

España en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

Francisco Javier Sanabria Valderrama

Resumen

El 16 de octubre de 2014 España resultó elegida miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el bienio 2015-2016. Nuestro país pasó así a formar parte por quinta vez del reducido grupo de países del órgano al que la Carta de Naciones Unidas otorga la responsabilidad de velar por el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

La campaña al Consejo de Seguridad, en reñida competencia con Nueva Zelanda y Turquía, ha sido una oportunidad para reforzar el servicio exterior y ganar en influencia en política internacional. Como miembro electo, España está trabajando entre otros aspectos en incrementar el papel preventivo del Consejo de Seguridad, mejorar la eficacia de las operaciones de paz de las Naciones Unidas con un mayor papel de la mujer, en la protección de civiles y el respeto del Derecho Humanitario y de los derechos humanos, la lucha contra el terrorismo y la atención a nuevos desafíos globales como el cambio climático o las amenazas a la ciberseguridad. El presente artículo, además de hacer un balance de la campaña que llevó a España a ocupar un asiento en el Consejo, pasa revista a mitad de mandato al cumplimiento de los compromisos asumidos en el programa de trabajo y presenta los objetivos para 2016. La labor de España como miembro no permanente culminará con la presidencia del Consejo de Seguridad en diciembre de 2016.

Palabras clave

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, miembro no permanente, paz y seguridad internacionales, prevención y resolución de conflictos.

Abstract

On October 16, 2014, Spain was elected as a non-permanent member of the Security Council of the United Nations for the biennium 2015-2016. For the fifth time, our country joined the small group of countries in the body to which the UN Charter gives the responsibility to ensure the maintenance of international peace and security. The campaign to the Security Council, in close race with New Zealand and Turkey, was an opportunity to strengthen the Foreign Service and gain influence in the international arena. As an elected member, Spain is working among other things, to increase the preventive role of the Security Council, the effectiveness of UN peace operations with a greater role for women, in the protection of civilians and respect for Humanitarian Law and Human Rights, in the fight against terrorism and the attention to new global challenges such as climate change and threats to cybersecurity. This article, in addition to addressing the campaign that led Spain to a seat in the Council also reviews the implementation of the commitments made in the programme of work and introduces the objectives set for 2016. The work of Spain as a non-permanent member will end with the presidency of the Security Council in December 2016.

Keywords

United Nations, Security Council, non-permanent member, international peace and security, prevention and conflict resolution.

Introducción

El 16 de octubre de 2014 España resultó elegida en tercera votación como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CS) para el bienio 2015-2016¹. Superó el listón de los 2/3 de miembros de la Organización presentes y participantes en la votación². España concurría frente a Nueva Zelanda y Turquía por uno de los dos asientos que corresponden al grupo de Estados de Europa Occidental y Otros (WEOG, en sus siglas en inglés)³. La competencia hizo necesaria una campaña que puso a prueba la maquinaria de la diplomacia española.

Me permito comenzar por unas reflexiones sobre el Consejo de Seguridad como órgano clave del gobierno mundial antes de dar cuenta de cómo afrontamos la campaña. Me referiré en un capítulo posterior a las líneas programáticas que nos fijamos para el desempeño del mandato y a continuación a las aportaciones principales de España en el primer año. Como colofón, apuntaré nuestros objetivos prioritarios en este 2016 para cerrar, a modo de epílogo, con algunas consideraciones que cabe extraer de esta experiencia.

Acerca del Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas está compuesto por 15 miembros del total de 193 que a día de hoy forman parte de la Organización⁴. La ONU cuenta también con dos Estados observadores, Santa Sede y Pales-

¹ Con 132 votos frente a 60 de Turquía. Nueva Zelanda fue elegida con 145 votos en la primera votación.

² Según el apartado 2 del Artículo 18 de la Carta de Naciones, las decisiones de la Asamblea General en cuestiones importantes se tomarán por el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. Estas cuestiones comprenderán las recomendaciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, entre otras.

³ El WEOG (Western European and Others Group) lo conforman los países de Europa Occidental más Israel, Turquía, Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Estados Unidos. Turquía también forma parte del Grupo Asia-Pacífico pero a efectos electorales es considerado únicamente miembro del WEOG. Estados Unidos, por su parte, no es miembro de ningún grupo regional pero participa en las reuniones del WEOG como observador y, al igual que Turquía, es considerado miembro de este grupo a efectos electorales. Los otros cuatro grupos regionales son el GRULAC (América Latina y Caribe), el de Estados de Europa Oriental, el citado de Asia/Pacífico y el grupo Africano. La división europea es reflejo de la política de bloques de la «guerra fría».

⁴ El número de Estados miembros de la ONU ha pasado de 51, en 1945, a 193 en la actualidad. España se unió a la organización en 1955 junto con Albania, Austria, Bulgaria, Camboya, Ceilán (en la actualidad Sri Lanka), Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Jordania, Nepal, Portugal, Reino Unido de Libia (en la actualidad Libia), República Democrática Popular de Laos (en la actualidad Laos) y Rumanía.

tina⁵. El Consejo es uno de los seis órganos principales de Naciones Unidas⁶. La Carta le atribuye la responsabilidad de velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. A este propósito «actúa a nombre» del conjunto de los miembros de la Organización⁷ ante los que, en buena lógica, debe responder de sus actuaciones o por la falta de ellas.

El Consejo de Seguridad está dividido en dos estratos perfectamente diferenciados: sus cinco miembros permanentes con derecho de veto⁸ y diez miembros elegidos por mandatos de dos años sin posibilidad de reelección inmediata. Los no permanentes deben por tanto respetar periodos más o menos prolongados de reposo o barbecho antes de optar a volver a ocupar un asiento en el Consejo⁹.

El Consejo de Seguridad es el órgano colegiado con mayor poder atribuido por la Carta de San Francisco. Solo él puede adoptar medidas coercitivas –incluido el uso de la fuerza– como reacción a amenazas a la paz y la seguridad internacionales¹⁰. Sus poderes van aún más allá, pues abarcan la admisión de nuevos miembros en la Organización¹¹ o la recomendación a la Asamblea General, previa selección, de candidatos a la Secretaría General¹². La reforma de la Carta de Naciones Unidas, incluida la del propio Consejo de Seguridad, no pasa directamente por este órgano en cuanto tal, pero sí está supeditada a la aquiescencia de cada uno de sus miembros permanentes¹³. La Carta de San Francisco es el resultado de un compromiso entre los principales vencedores de la Segunda Guerra Mundial. Los cinco tuvieron especial cuidado en reservarse a través de la permanencia en el Consejo y de la prerrogativa del veto su condición privilegiada de potencias rectoras de la sociedad internacional emergida de los cascotes de la contienda bélica más mortífera de la historia.

⁵ El 29 de noviembre de 2012 la Asamblea General reconoció a Palestina como Estado observador no miembro de las Naciones Unidas conforme a la resolución 67/19 adoptada por 138 votos a favor, 41 abstenciones y 9 votos en contra.

⁶ Los órganos principales de la ONU son la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría.

⁷ Artículo 24 de la Carta de Naciones Unidas.

⁸ Según su denominación en el momento de la creación del Consejo de Seguridad: la República de China (en la actualidad República Popular China), Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (en la actualidad Federación de Rusia), el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América.

⁹ Los países más grandes tienden a intentar repetir mandatos en periodos más cortos. Es el caso de Japón, que regresa en 2016 al Consejo cinco años después de terminar su último servicio (2010-2011). El país del sol naciente ha sido el miembro de la ONU que más veces ha ocupado un asiento de miembro no permanente en el Consejo de Seguridad (11 veces) seguido de Brasil (10) y Argentina (9).

¹⁰ En ese sentido, las resoluciones del Consejo de Seguridad tienen un carácter «legislativo» y su ejecución corresponde a los Estados.

¹¹ Artículo 4 de la Carta de Naciones Unidas.

¹² Artículo 97 de la Carta de Naciones Unidas.

¹³ Artículo 108 de la Carta de Naciones Unidas.

La Carta de Naciones Unidas y las resoluciones del Consejo de Seguridad –en particular, las basadas en el capítulo VII de la Carta– son fuente de derecho internacional y tienen carácter imperativo o de *ius cogens*. Una y otras requieren del concurso de los cinco permanentes para respectivamente experimentar cambios o ver la luz. Los poderes del Consejo de Seguridad están así inextricablemente conectados con las potestades que los cinco ostentan en su seno y de las que carecen en el órgano universal de la Organización, la Asamblea General, donde no es infrecuente que pierdan votaciones¹⁴. La imbricación de los cinco en el núcleo duro de la Organización es tal que 70 años después del nacimiento del sistema de las Naciones Unidas, en pleno apogeo del debate sobre su reforma para adaptarlas a las exigencias de mayor representatividad, eficacia y legitimidad, nadie se atreve a plantear en serio la desaparición de los rasgos distintivos que sitúan a los «5 del 45» por encima del resto de los «animales de la granja», las ya mencionadas permanencia en el CS y su poder de veto sobre proyectos de resolución y –lo que es más importante– de reforma de la Carta.

El ejercicio de las atribuciones del Consejo de Seguridad depende por tanto de la imprescindible conformidad de sus miembros permanentes salvo en lo que respecta a cuestiones de procedimiento¹⁵. Ningún pronunciamiento del CS puede ser alumbrado sin el consentimiento de los cinco¹⁶. Podría afirmarse que los permanentes se han dotado de un ropaje institucional –en forma de órgano principal de la Organización– para revestir su poder, determinante a la hora de responder a una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Ello es así hasta el punto de que sin su concurso no hay acción del Consejo. Su condición de potencias nucleares desde los albores de la sociedad internacional surgida en 1945, estatuto reconocido y consagrado por el Tratado de No Proliferación Nuclear de 1968, avala una realidad que forma parte intrínseca del «pacto fundacional» de la ONU. Transcurridos 70 años son muchos los que piensan que el contenido de ese pacto nuclear debería ser

¹⁴ Sirvan de ejemplo la resolución 67/19, sobre el reconocimiento de Palestina como Estado observador no miembro de las Naciones Unidas, aprobada en la Asamblea General con el voto en contra de Estados Unidos, o la resolución 68/262, sobre la integridad territorial de Ucrania, aprobada con el voto en contra de Rusia. Hay muchos más.

¹⁵ Artículo 27 de la Carta de Naciones Unidas.

¹⁶ El Consejo de Seguridad dispone de diversas vías para pronunciarse: las resoluciones, las declaraciones de la Presidencia, los comunicados de prensa y los elementos para la prensa. Las resoluciones son jurídicamente vinculantes para todos los miembros de Naciones Unidas y su adopción precisa del voto favorable de al menos nueve miembros del Consejo de Seguridad y que ninguno de los cinco permanentes lo haga en contra. Las declaraciones presidenciales se aprueban por consenso. Los comunicados de prensa son documentos adoptados por los miembros del Consejo de Seguridad para presentar la posición del Consejo respecto a asuntos de actualidad. Los elementos para la prensa son breves líneas de opinión del Consejo de Seguridad que no tienen que estar necesariamente escritas, son acordadas por sus miembros y es el presidente del Consejo quien las traslada a la prensa tras una reunión. Estos dos últimos «productos» se aprueban también por consenso.

modificado. No obstante, por sensatez y prudencia la inmensa mayoría des-
carta plantear una suerte de enmienda a la totalidad y se conformaría con
que no se extiendan los privilegios originarios de los cinco a otros Estados y
con poner límites al ejercicio del uso del veto¹⁷.

Con unas reglas del juego tan clara y deliberadamente desequilibradas en
el seno del Consejo de Seguridad resulta pertinente preguntarse en qué
medida merece la pena optar a formar parte de un club por un periodo de
solo dos años con unas pautas diseñadas para que sus socios permanen-
tes sean a la postre quienes decidan qué hacer y cómo, o incluso cuándo,
actuar. Los argumentos a favor y en contra de participar en ese juego
pueden resumirse en el siguiente diálogo esquemático adaptado al caso
español:

A: El esfuerzo en recursos humanos y materiales por conseguir un asiento
en el Consejo no compensa. Al fin y al cabo los miembros no permanentes
son meros subalternos obligados a ejercer las funciones y a supeditar sus
posiciones al dictado de los permanentes que les son más afines (en el caso
de España, los P3¹⁸).

B: No es imprescindible gastar sumas exorbitantes en una campaña al Con-
sejo, incluso si es competitiva. El dinero no asegura la elección¹⁹. Resultan
mucho más decisivas iniciativas de interés general o amplio, diversificadas
por grupos de Estados y una actividad sostenida en Nueva York bien acom-
pañada por una red diplomática centrada en el objetivo de la elección.

¹⁷ Las negociaciones sobre la reforma del CS se prolongan por más de 20 años. Sus pa-
rámetros figuran en la Decisión 62/557 de la Asamblea General. La reforma debe resolver
simultáneamente cinco cuestiones: categorías de miembros, es decir, si la ampliación debe
hacerse en ambas –permanentes y no permanentes– o solo en la de no permanentes; el
veto; la representación regional, esto es, el número de países por cada uno de los grupos
regionales; tamaño del CS y métodos de trabajo; y las relaciones del Consejo con la Asam-
blea. España y el grupo Unidos por el Consenso (UfC, en sus siglas en inglés, que engloba,
además de a España, a Italia, Colombia, Costa Rica, Argentina, México, Canadá, Malta, San
Marino, Pakistán, Corea del Sur y Turquía y cuenta con el respaldo activo de China) defien-
den la ampliación a un total de entre 26 y 28 asientos únicamente en la categoría de no
permanentes con dos tipos de duración, la actual de dos años y otra más larga, para países
más grandes por un periodo a acordar, con posibilidad de una reelección inmediata. Somos
también partidarios de restringir el uso del veto y de reforzar la rendición de cuentas del
Consejo a la Asamblea.

¹⁸ El término P5 hace referencia a los cinco miembros permanentes del Consejo de Se-
guridad (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia). Es frecuente que este grupo
se reúna para negociar borradores de resolución como paso previo a la negociación con
el resto de miembros del Consejo de Seguridad. Además, existe una agrupación más re-
ducida, el P3, formado por Estados Unidos, Francia y Reino Unido. Con el término P2 se
hace esporádicamente referencia a entendimientos entre EE.UU. y Rusia. El término E10 se
utiliza para los diez miembros no permanentes (elegidos).

¹⁹ Prueba de ello es la reciente elección de España, quien con un presupuesto aproximado
de un millón de euros se impuso a Turquía, que dispuso de un presupuesto considerable-
mente mayor.

Un país de las dimensiones de España puede desarrollar en el CS líneas de actuación con perfil y criterio propios. La clave estriba en saber combinar adecuadamente ambición y sensatez y, en caso de duda en cuestiones sensibles en las que estén en juego valores y principios, inclinarse por la defensa de estos frente a la *realpolitik*²⁰.

A: A un país como España, objetivo del terrorismo yihadista y cuya fortaleza en política exterior se basa en posiciones discretas que nos permiten gozar de la simpatía o al menos, la ausencia de animadversión del conjunto de los miembros de la ONU, prácticamente sin excepciones, no le beneficia el grado de exposición al que están sometidos los miembros del CS por tener que tomar postura pública sobre todos los conflictos que amenazan la paz y seguridad internacionales con la consiguiente enajenación potencial de afectos de algún país o grupo de países que no comparta esas posiciones.

B: España, 9º o 10º contribuyente a Naciones Unidas²¹ y con una identificación plena con los valores, propósitos y principios de la Carta de San Francisco²², no puede renunciar a formar parte del CS con cierta regularidad²³. Lo contrario equivaldría a desistir de una proyección esencial de nuestra política exterior –el compromiso con un sistema mundial sustentado en un enfoque multilateral– en un mundo globalizado en el que el peso de la ONU crece progresivamente como resultado de una necesidad ampliamente sentida por la comunidad internacional. La defensa de valores y principios puede conjugarse con una actitud de escucha de posiciones distintas y no tiene por qué ejercerse con dogmatismo. La lucha contra la amenaza terrorista es responsabilidad del conjunto de la comunidad internacional y España puede

²⁰ Es la guía más segura para no incurrir en contradicciones y evitar acusaciones de «dobles raseros» o agravios comparativos. Se trata, no obstante, de una actitud de principio que admite, y aun hace aconsejable, modulaciones.

²¹ España es, por PIB, el décimo contribuyente al sistema, con un 2,973% de cuota sobre los gastos ordinarios y a las operaciones de mantenimiento de la paz. La cuota bruta española al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas para el año 2015 ha sido de 88,48 millones USD y la aportación a las operaciones de mantenimiento de la paz rondó los 251 millones USD.

²² A iniciativa española, el 23 de octubre de 2015 la Asamblea General adoptó la Resolución A/RES/70/3, con ocasión del 70º aniversario de la entrada en vigor de la Carta de San Francisco. Mediante esta resolución la Asamblea General y sus Estados miembros reafirmaron su compromiso con los principios y propósitos de la Carta de San Francisco, dando así un renovado impulso a los anhelos que inspiraron la fundación de las Naciones Unidas. Los Estados miembros renovaron su compromiso con los principios de igualdad soberana, integridad territorial e independencia política de los Estados, la no intervención en los asuntos internos de otros Estados y la resolución de controversias por medios pacíficos y en conformidad con los principios de justicia y el respeto por el derecho internacional.

²³ Desde su ingreso en 1955, España ha sido en 5 ocasiones miembro no permanente del Consejo de Seguridad, concretamente durante los bienios 1969-1970, 1981-1982, 1993-1994, 2003-2004 y 2015-2016.

y debe realizar aportaciones sustanciales en muchos asuntos tratados en el Consejo como, por ejemplo, en materia antiterrorista²⁴.

A: El Consejo de Seguridad en su composición actual y con la prerrogativa del veto sin limitaciones resulta anacrónico, es insuficientemente representativo, carece de la mínima eficacia imprescindible y, por ende, adolece de una falta de legitimidad palmaria. Si se parte de ese diagnóstico, que España viene a suscribir con matices, no parece que tenga sentido presentarse a sucesivas elecciones que vienen a prorrogar la vida de un órgano que requiere imperiosamente una cirugía importante. Nuestra política en relación con el Consejo de Seguridad debería estar enfocada a su reforma.

B: Apostar por la reforma del Consejo no es incompatible con aspirar a formar parte del mismo cada cierto tiempo. En paralelo al debate sobre la reforma, que pasa por enmendar la Carta de San Francisco conforme a los procedimientos en ella previstos, cabe también contribuir a cambiar los modos de funcionamiento del Consejo para convertirlo en un órgano más transparente y permeable a los puntos de vista que provienen de su exterior (de otros Estados, organizaciones regionales y de la sociedad civil). La tendencia de modificar el funcionamiento del Consejo para hacerlo más abierto se ha acentuado significativamente en los últimos años. A ella se puede coadyuvar decisivamente desde dentro, labor en la que suelen llevar la iniciativa algunos miembros no permanentes, al objeto de que el quehacer del Consejo llegue a responder fehacientemente a lo estipulado en la letra y el espíritu de la Carta²⁵. Es importante por tanto regresar con regularidad a dicho órgano «aristocrático» para trabajar por su «democratización».

Esta suerte de diálogo platónico podría proseguir por páginas enteras. Nuestro Protágoras (A) podría añadir argumentos apelando a la historia –el cuarto mandato de España en el CS, en el bienio 2003-2004, con un discutible papel en relación con la guerra de Irak– o a la incongruencia de abogar por la europeización de la política exterior y no promover un asiento permanente para la UE en el CS –lo que pasaría como condición previa por la constitución de unos Estados Unidos de Europa, pues la ONU es una Organización de Estados–. En opinión de Sócrates (B), no seguir «jugando» el juego con las reglas actuales no es una opción. Procurar que nuestro país ocupe con regularidad un asiento en el CS es un deber político y moral, un imperativo para un país que en este mundo convulso querría contribuir a la utopía de

²⁴ En 2015 España organizó en Madrid una Reunión Especial del Comité contra el Terrorismo (CTC) dedicada a la detención del flujo de combatientes terroristas extranjeros. La Reunión Especial del CTC fue seguida de una reunión de ministros de Exteriores y de Interior. El 21 de octubre España organizó una reunión en la que participaron víctimas del terrorismo de Dáesh y Boko Haram así como representantes de asociaciones de víctimas españolas.

²⁵ España, en su calidad de miembro no permanente, ha organizado en 2015 una serie de reuniones informales abiertas entre las que destacan las reuniones en formato «fórmula Arria» sobre víctimas del terrorismo, cambio climático, responsabilidad de proteger y el uso indiscriminado de armamento contra la población civil.

la paz perpetua. En consecuencia, debemos estar dispuestos a pelear con nuestras armas y bagajes, valga la paradoja, cada cierto tiempo por lograr un asiento en el CS²⁶.

El camino hacia el Consejo de Seguridad: una prueba de músculo para la política exterior española

El anuncio de Turquía en 2011 de que optaba a un nuevo mandato en el CS en el bienio 2015-2016 convirtió en una reñida pugna una travesía confortable y cómplice para España y Nueva Zelanda que habían hecho públicas sus intenciones de regresar al Consejo en ese periodo con varios años de antelación²⁷. La decisión de Turquía vino a coincidir con uno de los peores ejercicios económicos en España²⁸. El felino turco había avistado la debilidad de uno de los candidatos y decidió dar un paso al frente a los pocos meses de concluir su último mandato en el Consejo²⁹. En su decisión pesó el deseo de estar presente de nuevo en el *sancta sanctorum* del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales para influir aún más en el por entonces recién estallado conflicto sirio³⁰.

En las conversaciones bilaterales que mantuvimos por aquellas fechas nuestros interlocutores turcos se disculpaban por su «osadía». Eran conscientes de que el mayor perjudicado por su decisión podía ser una España maltrecha por una grave crisis económica. No les frenó la buena relación bilateral entre nuestros dos países, asentada entre otros elementos, en nuestra actitud positiva hacia su candidatura a la Unión Europea o en el patrocinio conjunto de la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones que había asumido como propia Naciones Unidas³¹.

²⁶ Los españoles haríamos bien en prestar más atención a la política exterior, aunque solo fuera por la importancia decisiva del sector exterior en nuestra economía. No basta con asomarse a Europa, pues la política europea puede y debe considerarse doméstica. Es necesario mirar más allá, asomarse al exterior, desafiando la prohibición de la RENFE de antaño, aun a riesgo de que, como decía Luis Sánchez Pollack, nos entre la «cabroncilla».

²⁷ España anunció su candidatura en el año 2005. Nueva Zelanda lo había hecho en 2004.

²⁸ Por poner algunos ejemplos de variables macroeconómicas significativas, el 22 de noviembre de 2011 la prima de riesgo española, calculada en relación al bono alemán, llegó a alcanzar los 472 puntos. La cifra de parados llegó al 22,85% de la población (el doble de la media de la Unión Europea), la renta per cápita se situó por primera vez por debajo de la media de la Unión Europea y la evolución anual del PIB español en 2011 fue del -1%.

²⁹ Turquía, miembro fundador de la ONU y miembro no permanente del Consejo de Seguridad en cuatro ocasiones, 1951-1952, 1954-1955, 1961 y 2009-2010, anunció su candidatura en mayo de 2011.

³⁰ Turquía es uno de los principales actores externos en el conflicto de la vecina Siria y, junto con Francia, el mayor sostén de la oposición en armas al régimen de Asad.

³¹ La iniciativa de la Alianza de Civilizaciones fue lanzada en 2005 por los presidentes de España y Turquía. La ONU la hizo suya en 2009 a través de la resolución de la Asamblea General 64/14.

El 20 de noviembre de 2011 se celebraron en España las undécimas elecciones generales desde 1977. El nuevo gobierno que surgió de ellas centró todos sus esfuerzos en hacer frente a una situación económica de riesgo. Todas las políticas, incluida la política exterior, se supeditaron a esa prioridad máxima y casi exclusiva. Resultaba por tanto ineludible determinar si en ese contexto una campaña al Consejo de Seguridad en condiciones de dura competencia era oportuna. Mantenernos en carrera implicaba un cierto aumento de gasto, detraía esfuerzos del objetivo señalado de la recuperación y, en caso de saldarse con un fracaso, se infligiría un duro revés a la reputación internacional de España, perjudicada por el movimiento pendular experimentado a raíz del conflicto iraquí en 2003-2004 y agravada por nuestra condición endeble de «PIGS» como consecuencia de la crisis económica. Tendría además consecuencias domésticas, pues el tejido nacional, sometido a una tensión centrífuga creciente que ya por entonces había trasladado su epicentro del País Vasco a Cataluña, se vería afectado en los planos moral y político.

El dilema de retirar o no la candidatura se planteó ineludiblemente en el seno del Gobierno y del Ministerio de Asuntos Exteriores. A los argumentos de carácter más intemporal contrarios a este tipo de envites (reflejados en el diálogo del capítulo anterior) se añadieron como principales razones a favor del desistimiento las dos citadas: la contraindicación de una candidatura al CS en una coyuntura de endeblez económica con el país al borde del rescate financiero, que impedía competir de tú a tú con dos rivales en mejor forma económica, y las repercusiones domésticas de una posible derrota para el gobierno y para el país.

Estos reparos fueron superados con tres argumentos:

- La campaña sería austera y se basaría en los recursos humanos existentes de una red diplomática aceptablemente extendida por el mundo. Se centraría en una explicación de lo que España representa y en nuestra vocación de servicio cimentada en un anclaje europeo, iberoamericano, mediterráneo y africano.
- El anuncio de una retirada pondría de manifiesto una sensación aguda de debilidad y un temor al fracaso impropio de un país con la historia y el potencial de España. La decisión de retirarse amenazaría por lo demás con suspender *sine die* un posible regreso de España al CS, habida cuenta de que en los turnos siguientes más inmediatos en el WEOG³² cuentan con tantos aspirantes como plazas o uno más; una recolocación «ventajista» habría sido difícil de explicar y mal recibida.
- La política exterior perdería una referencia fundamental que, de coronarse con éxito, contribuiría decisivamente a fortalecer nuestra presencia en el mundo.

³² Periodo 2017-2018: Holanda, Italia y Suecia; 2019-2020: Alemania, Bélgica e Israel; 2021-2022: Irlanda, Noruega y San Marino; 2023-2024: Malta y Suiza; 2025-2026: Dinamarca y Grecia.

Primaron estas razones y se decidió continuar con el reto. Haciendo de la necesidad virtud la campaña al Consejo podría convertirse en una herramienta formidable para invertir el declive de nuestro país a raíz de los dos fenómenos reseñados, la oscilación en una cuestión clave de la agenda internacional y la crisis económica. La campaña constituiría también una oportunidad para restablecer el consenso básico en política exterior, reforzar el servicio exterior de España y urdir unos mimbres que reforzaran la profesionalidad de la carrera diplomática³³. El lema acuñado por el ministro García-Margallo «Spain is back», bien entendido, venía muy al caso en este empeño³⁴.

- Todos éramos conscientes de que teníamos por delante un trabajo arduo. La sensación predominante a año y medio de la elección era que íbamos rezagados en la carrera. De hecho, por aquel entonces aún había diplomáticos de otros países destinados en Nueva York que desconocían el dato de nuestra candidatura, un mal síntoma. La receta final, un año largo de campaña, exigía determinación, creatividad, dotes de liderazgo, esfuerzo y humildad. Sus principales ejes fueron los siguientes:
- Dejando al margen la capacidad de influencia y arrastre de los países grandes, todas las voluntades son igual de importantes: cada estado miembro vale un voto. En consecuencia, se decidió pelear por todos y cada uno de los votos sin dar ninguno por perdido, incluso los de aquellos –pocos– que informaban por escrito de su decisión de optar por los dos rivales. No queríamos desistir de intentar hacerles cambiar de opinión para, al menos, conseguir su apoyo en segundas o ulteriores votaciones.
- Partiendo de la base cierta de contar con amplios respaldos en la Unión Europea, el mundo árabe e Iberoamérica, se decidió poner el acento en cuatro áreas geográficas de importancia capital: África, Caribe, Pacífico y Asia. Nunca antes la diplomacia española había cultivado de manera simultánea y coordinada a tantos países, algunos de ellos escasamente frecuentados hasta entonces. Se realizaron viajes de alto nivel y se concluyeron varios acuerdos de cooperación en áreas de interés preferente para nuevos socios como los Estados insulares del Pacífico³⁵. Se ponía fin a un descuido que había durado

³³ Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y Real Decreto 638/2014, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Carrera Diplomática.

³⁴ La utilizó por primera vez, si no me falla la memoria, en un encuentro con Hillary Clinton en Davos. Para Washington, una buena noticia.

³⁵ En solo tres meses España suscribió una veintena de memorandos de entendimiento con Estados insulares del Pacífico y del Caribe y con países africanos y asiáticos comprometiéndose a abrir o intensificar vías de cooperación bilateral en áreas de interés prioritario para ellos como la conservación de los océanos, las energías renovables, o el sector turístico.

- demasiado. Lo llamativo –o no tanto, según se mire– es que esa aproximación había sido largamente esperada por muchos de ellos según nos hicieron ver algunos de sus representantes. El acercamiento a África, que partía de la plataforma del plan África aprobado años atrás, tuvo también como destinataria a la Unión Africana³⁶ en cuanto organización regional.
- Se promovieron temas de interés común a muchos miembros de la Organización relativos a la seguridad internacional y al funcionamiento del Consejo, esto es, los métodos de trabajo y la relación del Consejo y de sus miembros con el resto de la membresía. Ejemplos de temas que despiertan amplio interés son el cambio climático como factor de riesgo para la supervivencia de un número elevado de países, en especial, de las islas del Pacífico, y la ciberseguridad. Abordamos también como tema de campaña el agua, bien escaso que exige cooperación para evitar confrontaciones y conflictos. La racionalización de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz y la transición de los objetivos de desarrollo del milenio a los objetivos de desarrollo sostenible fueron otros temas estrella de nuestra campaña.
 - Se optó por una política de imagen y visibilidad inspirada en las campañas políticas nacionales para facilitar la identificación inmediata de España en los actos y actividades en que participamos.
 - Se llevaron a cabo innumerables encuentros bilaterales con los Representantes Permanentes y otros miembros de las Misiones en Nueva York³⁷.
 - Se editó un folleto con compromisos de campaña bajo el título «Transparencia y responsabilidad» en los seis idiomas de Naciones Unidas y en portugués.

La campaña sirvió para que España ganara presencia y tono en su acción exterior, así como para ampliar los horizontes de la misma abriéndonos a nuevos terrenos con vocación de permanencia. Obtenido el asiento, el desafío no remitía sino que se incrementaba, toda vez que había que saber estar a la altura de la ambición prometida y no dejar escapar una oportunidad inigualable para colocar a España entre los países con voz autorizada en el concierto internacional.

³⁶ Solo durante la campaña, se realizaron 6 visitas de alto nivel a países africanos entre las que destacan la asistencia del presidente del Gobierno a la Cumbre de la Unión Africana en Malabo en junio de 2014 y la participación del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación en la Cumbre de la Unión Africana en Addis Abeba en enero 2014 y en el Foro de la ONU para Países Menos Avanzados, celebrado en Cotonou en julio 2014.

³⁷ Solo en los últimos días de campaña, en Nueva York, el ministro, el secretario de Estado de Asuntos Exteriores y el director político celebraron más de 60 reuniones bilaterales. Embajadores con acreditación múltiple (en concreto, los residentes en Canberra, Wellington, Manila, Pretoria, Puerto España y Kingston), desplazados exprofeso a Nueva York, se vieron asimismo con sus respectivos «clientes», una veintena larga.

Claves del mandato de España en el Consejo de Seguridad en 2015-2016

Un programa ambicioso

Con el fin de orientar de manera adecuada el mandato de España en el Consejo de Seguridad se decidió elaborar un programa a dos años vista. Los elementos del mismo son los siguientes:

- La elección de España al CS es un reconocimiento a nuestro país y supone una responsabilidad de primer orden.
- El desempeño de nuestro mandato tendrá una influencia determinante en la valoración de España en la escena internacional.
- La coyuntura es de máxima complejidad con conflictos graves y enquistados y está marcada por la polarización debido a la guerra en Siria y al conflicto en Ucrania.
- Hay que ser conscientes del incremento del riesgo por el auge del terrorismo.
- Debemos actuar con valentía y prudencia y aspirar a realizar un papel proactivo y de liderazgo en particular en temas de interés prioritario.
- La búsqueda de puntos de encuentro debe guiarnos en las negociaciones de los textos del Consejo partiendo de los principios rectores de nuestra política exterior y de los valores y principios que la inspiran.
- Debemos ser rigurosos en el ejercicio de la presidencia de los Comités que se nos han asignado (1540 –No proliferación de armas de destrucción masiva–; 1718 –República Democrática y Popular de Corea– y 1737 –República Islámica de Irán–)³⁸.
- Estaremos siempre abiertos al diálogo y a la escucha de países que no son miembros del CS en cuestiones de interés para ellos. Se hará un máximo esfuerzo informativo hacia la opinión pública española y hacia otros países.
- Como líneas de acción prioritarias se identificaron las siguientes:
 - El refuerzo del papel preventivo y de la labor proactiva del Consejo con el fin de mejorar su capacidad de respuesta a crisis emergentes y amenazas a la paz. España está bien preparada para ese propósito dada nuestra experiencia en diálogo interreligioso e intercultural³⁹,

³⁸ El reparto de las presidencias de los órganos subsidiarios del CS –comités y grupos de trabajo– los realizan los permanentes entre los no permanentes. Es una manifestación más de la condición privilegiada de los primeros. A España le asignaron tres responsabilidades de envergadura. El trabajo llevado a cabo en el ámbito de la no proliferación en los años precedentes, también en la campaña al Consejo, resultó determinante.

³⁹ España es impulsora de iniciativas como la Alianza de Civilizaciones y el KAICIID (Centro Internacional Rey Abdalá para el Diálogo Intercultural e Interreligioso, con sede en Viena) que promueven a nivel internacional el uso del diálogo para prevenir y resolver conflictos, así como para mejorar el entendimiento y la cooperación entre personas de credos y culturas distintas.

- mediación⁴⁰, y nuestro compromiso con nociones como la responsabilidad de proteger⁴¹.
- La mejora de la eficacia de las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) y las misiones políticas especiales (MP)⁴².
 - La protección de civiles y el respeto del derecho internacional humanitario con particular énfasis en la renovación de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad y la función de relatoría en la vertiente humanitaria del conflicto sirio⁴³.
 - La defensa de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad. En este contexto el ministro García-Margallo lanzó una iniciativa para crear un tribunal internacional contra el terrorismo como complemento a la Corte Penal Internacional⁴⁴.
 - La lucha integral y multifacética contra el terrorismo que abarca desde la prevención –lucha contra la radicalización– hasta la represión de fenómenos relativamente nuevos como los combatientes terroristas extranjeros, originarios muchos de ellos de países europeos.
 - La atención a nuevos desafíos globales como el citado cambio climático o las amenazas a la ciberseguridad.

⁴⁰ En 2012 España puso en marcha conjuntamente con Marruecos la iniciativa Mediación en el Mediterráneo con el objetivo de fortalecer el papel de la mediación como herramienta de prevención y resolución de conflictos en la región mediterránea. Hasta la fecha se han celebrado tres reuniones ministeriales, Madrid 2012, Rabat 2013 y Brdo 2014, así como diferentes seminarios en los que destacan el celebrado en Madrid en marzo de 2015 sobre el papel de las organizaciones regionales y el celebrado el Rabat en noviembre 2014 sobre el papel de la mujer en los procesos de mediación.

⁴¹ El concepto «Responsabilidad de Proteger» (RtP) fue reconocido en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno de más de 170 Estados. Este concepto nació con el objetivo de evitar nuevos episodios de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. La responsabilidad de proteger a la población de los llamados «crímenes atroces» corresponde *prima facie* a las autoridades nacionales. La comunidad internacional debe ayudar a los Estados a cumplir esta obligación y a adoptar las medidas necesarias, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas, cuando un Estado no puede o no quiere ofrecer tal protección.

⁴² Las Misiones de Mantenimiento de la Paz (OMP) son misiones lideradas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU (DOMP) de la Secretaría que trabajan para crear condiciones favorables que garanticen una paz duradera en países desgarrados por el conflicto. Las Misiones Políticas Especiales (MP) son lideradas por el Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría y trabajan en la prevención de conflictos, el establecimiento y la consolidación de la paz.

⁴³ El término *pen-holding* o relatoría hace referencia a la responsabilidad de confeccionar el primer borrador de una resolución. La delegación responsable también coordina la negociación del texto con el resto de miembros del Consejo de Seguridad.

⁴⁴ Esta iniciativa parte de la constatación de una laguna en la arquitectura jurisdiccional internacional contra el terrorismo. En ningún caso afectará negativamente a la CPI. España es firme partidaria de la universalización de la Corte. La mayor dificultad para llevarla a la práctica es la ausencia de una definición acordada internacionalmente sobre el terrorismo, debate que nos gustaría reactivar.

- El incremento de la eficacia y de la transparencia del Consejo mediante la organización de sesiones informativas que propicien la interacción con actores externos al Consejo, incluidos representantes de la sociedad civil.

El programa no olvida ninguno de los temas geográficos que forman parte de la agenda del Consejo. Con todo, los desvelos y actuaciones principales de España se habrían de dirigir –y así se ha cumplido– a Oriente Medio (PPOM, Siria, lucha contra ISIL-Dáesh en Irak y Siria, Líbano y Yemen); norte de África (Libia y Sahara Occidental), el Sahel (Mali), República Centroafricana y la región de los Grandes Lagos (RDC y Burundi), sin olvidar a Somalia y Sudán/Sudán del Sur; en Europa se citan a Ucrania, donde abogamos por la defensa de las legalidades constitucional ucraniana e internacional; Chipre, donde trabajamos por la reunificación de la isla; Kosovo, en apoyo del diálogo entre Belgrado y Prístina desde nuestra posición de no reconocimiento de la declaración unilateral de independencia (DUI); y Bosnia-Herzegovina, donde apostamos por un país unido dentro de su diversidad comunitaria; por último, en Asia se nos ofreció la función de relatores sobre Afganistán, lo que equivale a tener que impulsar todos los textos del Consejo sobre dicho país.

Rebasado el ecuador del mandato puede afirmarse que hemos sido consecuentes con las intenciones declaradas. De ello se da cuenta en el apartado siguiente.

Hechos destacables en 2015

Honrar la palabra dada es timbre de honor. Tanto en campaña como en el programa de nuestro mandato nos impusimos no escatimar esfuerzos al objeto de estar a la altura de una potencia diplomática de primer orden durante los años de servicio en el Consejo. 2015 ha sido un año particularmente intenso que ha visto logros destacados para la diplomacia internacional como la aprobación de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible, el acuerdo de París para hacer frente al cambio climático o el acuerdo sobre el programa nuclear iraní.

El Consejo de Seguridad ha sido también capaz de lograr importantes acuerdos en 2015. Sin duda, este último año ha sido el más productivo del Consejo desde el estallido de la guerra de Siria en 2011. El número de resoluciones asciende a 63, un número considerable. Sin embargo, lo que más cuenta es su relevancia política y en ese aspecto la cosecha de 2015 en el CS tampoco ha sido magra. Se enumeran a continuación algunas resoluciones de especial relieve adoptadas este año:

La 2202 por la que se endosan los acuerdos de Minsk II sobre Ucrania.

La 2231 por la que se incorpora el acuerdo sobre el programa nuclear iraní.

La 2240 por la que se autoriza el uso de la fuerza en alta mar para luchar contra el tráfico de migrantes y la trata de personas en el Mediterráneo frente a las costas de Libia.

La 2242 que desarrolla sobre bases renovadas la agenda Mujeres, Paz y Seguridad.

La 2249 que autoriza el empleo de todos los medios en la lucha contra Dáesh y otras organizaciones terroristas⁴⁵.

La 2253 que refuerza las medidas para combatir la financiación del terrorismo.

La 2254 que sienta las bases para un arreglo político inclusivo en Siria.

La 2258 que renueva el marco para la prestación de asistencia humanitaria en Siria.

La 2259 que endosa el acuerdo firmado en Sjirat (Marruecos) por representantes de las facciones libias enfrentadas y sienta las bases para una futura Libia con un gobierno de unidad nacional al frente⁴⁶.

En el lado negativo de la balanza de 2015 figuran dos vetos rusos a sendos proyectos de resolución relativos a la investigación y enjuiciamiento del derribo del vuelo MH17 sobre Ucrania en 2014 y al vigésimo aniversario de la matanza de Srebrenica en Bosnia-Herzegovina. El primero preveía el establecimiento de un tribunal internacional *ad hoc* al modo de los de Ruanda y la ex Yugoslavia y el segundo, considerado por algunos gratuito o extemporáneo, ponía el énfasis en la responsabilidad de proteger⁴⁷. España votó en ambos casos a favor al considerar que los dos respondían a principios rectores de nuestra acción exterior (lucha contra la impunidad y rendición de cuentas) recogidos como prioritarios en nuestro programa.

⁴⁵ Esta resolución refuerza la legitimidad de la lucha contra ISIL-Dáesh que hasta su adopción descansaba en el concepto de legítima defensa reconocido en el artículo 51 de la Carta. En el caso de Irak, las acciones de países terceros se amparaban en la petición de auxilio del gobierno de Al Abadi. Esta cobertura no existe para actuaciones de países occidentales en Siria, donde no cuentan con la autorización de Damasco al contrario de lo que ocurre con Rusia. La peculiaridad de la 2249 es que no basándose en el capítulo VII de la Carta, que autoriza el uso de medidas coercitivas que pueden ser incluso militares, sí emplea un lenguaje próximo al de las resoluciones basadas en su artículo 42. En efecto, el Consejo de Seguridad llama al uso de «todas las medidas necesarias» contra el terrorismo. Se sitúa así la resolución 2249 en la órbita del capítulo VII aún sin invocarlo. Puede alegarse que es un modo de llegar a acuerdos de compromiso difuminando las previsiones de la Carta.

⁴⁶ Aunque el acuerdo de paz no fue el inicialmente facilitado por el antiguo representante especial del secretario general de Naciones Unidas, Bernardino León, más amplio, este acuerdo representa una oportunidad para la creación de un gobierno de unidad nacional que ponga fin a años de conflicto y fragmentación política en Libia.

⁴⁷ El proyecto de resolución fue presentado por Reino Unido e incluía referencias al concepto de responsabilidad de proteger, condenaba el «genocidio» de Srebrenica y hacía un llamamiento a la reconciliación. El texto obtuvo 10 votos a favor, 1 en contra –Rusia–, y 4 abstenciones –China, Nigeria, Angola y Venezuela–.

La condición de miembros del Consejo de Seguridad no se agota en las reuniones de dicho órgano en Nueva York. Se es miembro del Consejo de Seguridad a tiempo completo –como del cuerpo de bomberos– y en todo lugar y circunstancia. Ello nos ha movido a organizar actividades de acompañamiento a las labores específicas del Consejo en particular en España, donde hemos ejercido como impulsores de iniciativas y anfitriones de encuentros.

Como principales realizaciones de España en 2015 en el Consejo de Seguridad pueden citarse las siguientes:

1. En materia de diplomacia preventiva organizamos en marzo un seminario sobre el papel de las organizaciones regionales en la mediación en el Mediterráneo en el marco de una iniciativa que copilotamos con Marruecos⁴⁸. Sus conclusiones se distribuyeron a los miembros del Consejo y al resto de miembros de la Organización⁴⁹.

En mayo albergamos una reunión de puntos focales de la red global de responsabilidad de proteger (RtP) a los diez años de la acuñación de dicho concepto. Compartimos la iniciativa con Chile, el «Global Center for RtP» y la «Stanley Foundation». Participaron más de 50 países y organizaciones internacionales, además de representantes de la sociedad civil. Se abordaron los abusos cometidos por actores no estatales, la protección de las comunidades vulnerables y las amenazas que afectan especialmente a las mujeres. Sus conclusiones fueron igualmente distribuidas a todos los miembros de Naciones Unidas⁵⁰. En diciembre organizamos la primera sesión del CS dedicada a la responsabilidad de proteger y, en concreto, a cómo debe operar este concepto frente a actores no estatales. Se hizo en formato «fórmula Arria»⁵¹ abierta a la participación de representantes de Estados no miembros del Consejo. Contó, entre otros, con la presencia de la representante del SGNU para RtP.

2. En materia de mantenimiento y consolidación de la paz España ha contribuido activamente a la revisión de las operaciones de paz (OMPs y MPs), ligada a la de la arquitectura de consolidación de la paz y a la de la agenda

⁴⁸ Participaron la Liga Árabe, la Unión del Magreb Árabe, la Unión por el Mediterráneo, la Organización de la Cooperación Islámica, la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa, la Unión Europea y las Naciones Unidas.

⁴⁹ Documentos de la Asamblea General A/69/970 y documento del Consejo de Seguridad S/2015/492, ambos del 7 de julio de 2015.

⁵⁰ Documento del Consejo de Seguridad S/2015/815 del 23 de octubre de 2015.

⁵¹ En la práctica del Consejo de Seguridad, solo las delegaciones, representantes gubernamentales y funcionarios de la ONU están autorizados a tomar la palabra durante las sesiones y consultas del Consejo. En 1992, durante la crisis en la antigua Yugoslavia, el embajador venezolano Diego Arria invitó a los miembros del Consejo de Seguridad a reunirse informalmente en torno a un café en la sala de delegados con el fin de escuchar las palabras de un sacerdote bosnio. Esta práctica ha sido desde entonces generalizada por los miembros del Consejo. La llamada «Fórmula Arria» permite a los miembros del Consejo de Seguridad recibir los testimonios de personas cuya experiencia puede ser útil para sus trabajos.

de Mujeres, Paz y Seguridad, esta última coliderada por España y el Reino Unido (Res. 2242). Hemos defendido junto con otros países de pensamiento afín la conveniencia de mandatos claros, realistas y adaptables para las operaciones de mantenimiento de la paz. Entre otros aspectos hemos puesto el acento en la protección de civiles y en un riguroso cumplimiento del principio de tolerancia cero para la violencia sexual protagonizada por miembros de fuerzas de paz con rendición de cuentas para los responsables de tales actos. El resultado de la revisión de las operaciones de paz, tal y como lo refleja el informe del SGNU, recoge ampliamente las preocupaciones principales de España⁵².

Estas aportaciones teóricas se complementaron con compromisos concretos realizados en la cumbre sobre OMPs auspiciada por el presidente Obama y el SGNU que tuvo lugar en los márgenes del debate general del septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General⁵³. Con todo, y tras más de 26 años en primera línea de acción en operaciones de mantenimiento de la paz en Naciones Unidas, debemos ser conscientes de que nos aqueja una debilidad que convendría pensar en corregir gradualmente: nuestro vínculo actual con Naciones Unidas en el ámbito de las operaciones de paz se ciñe casi en exclusiva a nuestra contribución a la FPNUL (Fuerza Provisional de Naciones Unidas en el Líbano)⁵⁴. Esta ausencia de diversificación nos coloca en una situación de cierta fragilidad si lo que se pretende es estar entre las cuatro o cinco decenas de países más comprometidos con el mantenimiento de la paz sobre el terreno. El hecho de que España figure entre los 10 primeros contribuyentes al presupuesto de las OMP, cuya clave de reparto está en función del PIB⁵⁵ con cuotas que tienen la consideración de obligatorias, no nos exonera de buscar fórmulas que enriquezcan nuestra participación activa en las OMP desplegadas bajo la bandera de Naciones Unidas. El adiestramiento y la aportación de efectivos policiales a OMP junto con el incremento de candidatos a engro-

⁵² Impulsar mecanismos de prevención, mediación y consolidación de la paz, mejorar la eficacia y flexibilidad de las misiones de mantenimiento de paz; fortalecer los componentes relativos a la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad y a los de protección de civiles, especialmente niños; y mejorar la cooperación con organizaciones regionales, entre otras.

⁵³ Entre los principales compromisos anunciados por España destacan el incremento de entre 150-180 efectivos a las operaciones de mantenimiento de la paz y la aportación de capacidades críticas asociadas, de comunicaciones, inteligencia y de dos helicópteros; la facilitación del despliegue de otros países como es el caso de México en la FPNUL; el apoyo para el transporte aéreo o marítimo y de evacuación a diversas misiones desde las islas Canarias; el apoyo, previa solicitud, al entrenamiento e instrucción en los ámbitos de protección contra explosivos y artefactos improvisados y medidas de protección sanitaria en zonas de conflicto; en el ámbito policial España se comprometió a realizar contribuciones de unidades formadas de policía de forma puntual, y a participar en el proyecto de Naciones Unidas de revisión de la doctrina y formación de las unidades formadas de policía mediante la incorporación de expertos de orden público.

⁵⁴ El contingente español en la FPNUL que llegó a contar con un máximo de 1.100 militares, se mantiene desde 2012 en torno a 600.

⁵⁵ Cf. Nota 21.

sar las MPE podrían ser dos vías interesantes al objeto de paliar nuestra carencia actual.

3. En el ámbito humanitario hemos liderado junto con Nueva Zelanda y Jordania el expediente correspondiente a Siria. En diciembre se renovó el mandato que sienta las bases para la asistencia humanitaria en dicho conflicto (Res. 2258). El conflicto en Siria ha causado en sus ya casi cinco años de duración más de un cuarto de millón de muertos, ocho millones de desplazados internos y cuatro millones de refugiados. Estas cifras abrumadoras son aún inferiores a las del conflicto en Yemen en lo que hace al número de personas en situación de emergencia humanitaria⁵⁶. España también trabaja con ahínco para contribuir a paliar esta otra catástrofe humana desde el CS. Nuestro elevado perfil humanitario en Naciones Unidas se ha visto reforzado con la resolución que promovimos en la Asamblea General tras el terremoto de Nepal, que fue adoptada por consenso y copatronizada por 127 países^{57,58}.
4. No proliferación y desarme.
 - a. Comité 1540: hemos realizado gestiones que han coadyuvado a que dos países⁵⁹ hayan entregado su primer informe de cumplimiento de lo previsto en la resolución. Se ha reforzado la red de puntos de contacto nacionales. Se ha fomentado el papel que en este ámbito deben desempeñar organizaciones como la UE o la OSCE, donde se ha creado un grupo de amigos de la 1540. Todo ello forma parte de los preparativos del examen global que se va a realizar en el curso de 2016, cuyas conclusiones esperamos poder verter en sus aspectos más sustantivos en una nueva resolución durante la presidencia del Consejo de Seguridad que ejerceremos en diciembre de 2016.
 - b. En el Comité 1718 de sanciones a la República Popular y Democrática de Corea hemos ejercido la labor arbitral que corresponde a dicha función. Ello no ha sido óbice para que votáramos a favor de debatir sobre la situación de los derechos humanos en Corea del Norte en una sesión celebrada en diciembre.
 - c. En el Comité 1737 de sanciones a la República Islámica de Irán hemos cumplido con la presentación de informes trimestrales y con la función de vigilar el cumplimiento del régimen de sanciones que ha

⁵⁶ Según la oficina de Asuntos Humanitarios de la ONU, al menos 21,2 millones de personas requieren algún tipo de asistencia humanitaria o de protección en Yemen.

⁵⁷ La resolución de la Asamblea General A/69/280 que lleva por título *Fortalecimiento de las actividades de socorro de emergencia, rehabilitación y reconstrucción en respuesta a los efectos devastadores del terremoto en Nepal*, ha sido junto con la *Declaración con motivo del septuagésimo aniversario de las Naciones Unidas*, A/70/3, dos de las iniciativas que ha promovido España a título nacional.

⁵⁸ Nuestro talón de Aquiles es la magra disponibilidad de recursos para asistencia humanitaria. En el presupuesto de la AECID de 2016 la cantidad asignada a tal fin es de 16,8 millones de euros, un 81% menos que en 2011.

⁵⁹ Zambia y Santo Tomé y Príncipe.

estado vigente hasta que el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) ha verificado que Irán ha cumplido con las disposiciones recogidas en el acuerdo P5+1 que fueron incorporadas a la Resolución 2231. A partir de esa fecha (Implementation Day), el 16 de enero de 2016, han desaparecido tanto el régimen de sanciones como el propio comité, que han sido reemplazados por un régimen de restricciones y un mecanismo de verificación del propio Consejo de Seguridad con un «facilitador» a su frente⁶⁰.

5. Lucha contra el terrorismo: en este campo es particularmente destacado el liderazgo de España⁶¹. Se esperaba, en consecuencia, mucho de nosotros. Esas expectativas se han concretado en varias iniciativas sobre otros tantos aspectos centrales sobre la lucha contra el terrorismo:
 - a. El combate del fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros: los días 27 y 28 de julio, España organizó en Madrid una reunión especial del Comité Especial contra el Terrorismo (CTC) del CS⁶² dedicada a esta cuestión. Este encuentro, extraordinario, fue seguido de una reunión ministerial de responsables de Exteriores y de Interior de más de 60 países que abrió el presidente del Gobierno. Se aprobó una declaración en apoyo al CTC que ha entrado a formar parte del acervo de Naciones Unidas⁶³.
 - b. Conforme al compromiso asumido en el programa, España ha llevado la voz de las víctimas del terrorismo a una sesión monográfica especial del CS durante nuestra presidencia de octubre. Prestaron su testimonio víctimas del terrorismo de ETA, de Boko Haram y de ISIL-Dáesh con el fin común de deslegitimar las justificaciones de todo terrorismo. Lo hicieron desde su estatura moral. Participaron asimismo en la sesión, copresidida por los ministros de Exterior y de Interior de España y por la embajadora de EE.UU. ante Naciones Unidas, estudiosos de las estrategias de comunicación y reclutamiento de Dáesh. La sesión enriqueció los fundamentos teórico-prácticos de la lucha contra el terrorismo y nutrirá futuros pronunciamientos del CS en la materia.
 - c. España ha tenido también una actuación determinante en la aprobación expeditiva de la destacada Resolución 2249 contra ISIL-Dáesh y otras formas de terrorismo y en el robustecimiento de la 2253 que desarrolla e incrementa las medidas contra la financiación del terrorismo. En esta segunda resolución introdujimos referencias a las recomendaciones del GAFI de la OCDE contra el lavado de dinero, a

⁶⁰ Función que ha recaído en España por decisión de los miembros del Consejo como reconocimiento a la fiabilidad de nuestro país y al trabajo realizado al frente del Comité.

⁶¹ España también ejerce un liderazgo en asuntos como la igualdad de género, el diálogo interreligioso, la mediación, el agua, los derechos humanos y la asistencia humanitaria.

⁶² La resolución del Consejo de Seguridad 1373, del 28 de septiembre de 2001, establece la creación del Comité Especial contra el Terrorismo (CTC).

⁶³ http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/Spain_MinisterialMeeting_FTF.pdf.

la institucionalización de la oficina de la Ombudsperson y contra la violencia sexual perpetrada por Dáesh y grupos afines con mención a la Resolución 2242.

- d. Organizamos un encuentro de líderes religiosos en julio en Barcelona en el ámbito de la lucha contra la radicalización que puede conducir al terrorismo.
6. Nuevos desafíos para la paz y seguridad internacionales: en junio organizamos con Malasia una reunión informal abierta sobre el cambio climático como multiplicador de amenazas para la seguridad global con testimonios de representantes de países especialmente vulnerables del Sahel y del Pacífico.
7. En métodos de trabajo, España ha dado un impulso significativo a los modos de hacer del CS en punto a eficacia y a transparencia, las dos principales reivindicaciones del conjunto de miembros de la ONU⁶⁴.

En la presidencia española de octubre organizamos un debate abierto que sirvió de base a una declaración presidencial, hecho singular en la historia del CS. Se compilaron las propuestas formuladas en el curso del debate y se activó el recurso a intervenciones realizadas por un miembro en nombre de varios con la consiguiente economía de tiempos, vital para un órgano con un volumen de trabajo tan cargado como el CS⁶⁵. Este recurso se ha bautizado a iniciativa de nuestro embajador ante Naciones Unidas como «fórmula Toledo», por la capital castellano-manchega de raigambre visigoda y crisol de culturas.

En la labor informativa hacia terceros hemos mejorado las «buenas prácticas» previas. Hemos introducido formatos más interactivos que los usados hasta la fecha para rendir cuentas a la membresía de los trabajos del CS en los que un grupo de embajadores informan colegiadamente de las dinámicas de los debates internos en el seno del órgano.

Hemos celebrado consultas bilaterales sobre la agenda del CS con una docena de países⁶⁶.

Ofrecemos sesiones informativas periódicas a las embajadas acreditadas en Madrid.

⁶⁴ En mayo de 2013 veinte Estados crearon el grupo ACT (acrónimo de Accountability, Coherence and Transparency) para mejorar los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad e incrementar la rendición de cuentas, la coherencia y la transparencia en la acción del Consejo. Actualmente lo conforman una treintena. Una de las iniciativas más destacadas de ACT es la elaboración de un proyecto de código de conducta relativo a la acción del Consejo de Seguridad contra el genocidio, los crímenes de lesa humanidad o los crímenes de guerra. Aunque no es miembro de ACT, España ha suscrito el código de conducta y ha participado en el proceso de redacción definitiva del documento.

⁶⁵ El Consejo de Seguridad ha experimentado un considerable incremento de su actividad en los últimos años. Solo en 2015 se celebraron 244 reuniones frente a las 129 reuniones que, por ejemplo, tuvieron lugar en 1995.

⁶⁶ Polonia, Rusia, México, Alemania, Eslovenia, Italia, Israel, Francia, Reino Unido, Lituania, China y Japón y con la Unión Europea.

Hemos insuflado dinamismo a las prácticas informativas en cumplimiento del artículo 34 del Tratado de la Unión Europea en las reuniones presididas por la Delegación de la Unión Europea en Nueva York y ampliado significativamente los usos informativos sobre la agenda del Consejo en el seno del COPS en Bruselas.

8. En consonancia con el propósito de contribuir a buscar soluciones a los conflictos que forman parte de la agenda del CS España ha estado muy activa en todos los debates y negociaciones referidos a los mismos.

En el debate abierto sobre Oriente Medio celebrado en octubre la presidencia española optó por extender la invitación a nivel ministerial. Acudieron a ese nivel Palestina y una docena de países⁶⁷. El Consejo de Seguridad no suele tomar acción sobre la cuestión palestina. Las dos últimas ocasiones en que lo ha hecho los proyectos de resolución no salieron adelante. El último, el 30 de diciembre de 2014, presentado por Jordania a instancia de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) con parámetros para un plan de paz no llegó a obtener los nueve votos necesarios. El inmediatamente anterior que se remonta a 2011 y tuvo por objeto condenar la política israelí de asentamientos no prosperó por el veto de EE.UU.⁶⁸. Es difícil, por no decir imposible, encontrar una oportunidad propicia para conseguir que un proyecto de resolución sobre la cuestión palestina obtenga el respaldo necesario y salga adelante, tal vez con la abstención de EE.UU. Hablar de proceso de paz en Oriente Medio no se compadece con la realidad. La solución de dos Estados acordada en Oslo pudiera no ser ya físicamente viable debido a los asentamientos en Cisjordania y Jerusalén Este y al apetito que se percibe creciente en Israel por consolidar la ocupación. No obstante, no hay por qué renunciar a un esfuerzo postrero, acaso tardío, para intentar reconducir la situación, poner fin al bloqueo diplomático y darle al proceso una última oportunidad. La opinión mayoritaria en Israel se inclina por no hacer mudanza en estos tiempos de gran tribulación, volatilidad e incertidumbre en la región y más allá, desde el Sahel hasta Afganistán, con el auge del terrorismo yihadista y la proliferación de Estados fallidos. Recelan también los israelíes de la falta de autoridad que achacan a Abu Mazen. Otros, por el contrario, creemos que está en su interés buscar ese acuerdo con la vieja guardia de Ramala en la estela de los alcanzados en Camp David, Oslo y Annapolis. El fin de la ocupación, que es

⁶⁷ El debate contó con la participación, a nivel ministerial o equivalente, de EE.UU., Jordania, Nueva Zelanda, Malasia, Palestina, Noruega, Suecia, Qatar y las Islas Maldivas, así como del secretario general de la Liga de Estados Árabes.

⁶⁸ Al explicar las razones del veto, la entonces embajadora estadounidense Susan Rice, señaló que no debía ser entendido como un apoyo a los asentamientos sino como un intento de no perjudicar las conversaciones de paz: «On the contrary, we reject in the strongest terms the legitimacy of continued Israeli settlement activity... Continued settlement activity violates Israel's international commitments, devastates trust between the parties, and threatens the prospects for peace... Every potential action must be measured against one overriding standard: will it move the parties closer to negotiations and an agreement? Unfortunately, this draft resolution risks hardening the positions of both sides».

foco tóxico para la democracia israelí, podría considerarse también un deber moral. El reto es garantizar la seguridad en el lado israelí de la ecuación. No parece un imposible, máxime cuando Israel cuenta con el pleno respaldo de la primera potencia mundial. El CS debería poder tomar cartas en el conflicto israelo-palestino con el fin de reactivar el inexistente proceso de paz. No se trata de llegar a cabo ensayos improbables como podría ser un proyecto de resolución sobre parámetros y calendarios. Bastaría con un llamamiento a las dos partes para que reanuden los contactos bilaterales en el marco de una conferencia internacional como la que tuvo lugar en Madrid en 1991. Ese «Madrid II» sentaría las bases –parámetros y calendario– del proceso que debería llevar a través de una negociación directa entre las partes con acompañamiento internacional a la solución de dos Estados que convivan en paz dentro de fronteras seguras mutuamente acordadas. Por otra parte, la continuación de la política de asentamientos no excluiría que se plantee un nuevo proyecto de resolución al respecto, un escenario al que no querríamos tener que vernos abocados.

En Siria hemos hecho prosperar la Resolución 2258 que renueva por un año la autorización de las operaciones transfronterizas de asistencia humanitaria sin el consentimiento del gobierno de Damasco. España ha conseguido avances en relación con prioridades como el respeto de la neutralidad médica y de las escuelas en línea con las reclamaciones de OCHA y otros agentes humanitarios.

España ha sido coartífice destacada en la adopción de la Resolución 2240 que autoriza la inspección de barcos en alta mar frente a las costas de Libia si hay sospechas de que están siendo empleados para el tráfico de inmigrantes o la trata de personas y, en caso afirmativo, a apresarlos. Fueron necesarios casi seis meses desde los trágicos naufragios acaecidos en primavera que costaron la vida a miles de personas para que los miembros europeos del Consejo fuéramos capaces de convencer a los no europeos y, en particular, a los africanos⁶⁹ de que el objetivo primordial era salvar vidas y combatir las actividades de organizaciones que se aprovechan de la situación de necesidad de individuos y familias enteras para lucrarse sin escrúpulos. El CS no tiene entre sus funciones la regulación de los movimientos migratorios, pero no puede mirar hacia otro lado cuando están en juego la vida y la dignidad de miles de seres humanos.

Por su parte, la última resolución de 2015, la 2259, endosa el acuerdo político facilitado por Naciones Unidas que fue firmado el 17 de diciembre en Sijrat por miembros de los parlamentos rivales libios y representantes de partidos políticos, municipios y la sociedad civil. El Consejo invita a la comunidad internacional a prestar asistencia al gobierno de unidad nacional para que pueda hacer frente a los enormes desafíos (enfrentamientos armados, terrorismo, tráfico de personas, fragilidad económica, carencia de instituciones) que dicho gobierno tiene ante sí.

⁶⁹ Angola, Chad y Nigeria.

España ha continuado apoyando los esfuerzos de Naciones Unidas en favor de una solución negociada, justa, duradera y mutuamente aceptable que prevea la libre determinación del Sahara Occidental en el marco de los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas. El mandato de la MINURSO se renovó por un año más en abril (Res. 2218) sin cambios significativos respecto de su inmediata predecesora de abril de 2014. La ausencia de negociaciones sobre el estatuto del territorio amenaza con enquistar una situación de hecho que no es susceptible de recibir la bendición de Naciones Unidas al no ser el resultado de una negociación. No es realista pensar que el Sahara Occidental deje de considerarse un territorio pendiente de descolonización. Ello chocaría con la doctrina de Naciones Unidas y con la oposición de un número importante de miembros de la Organización entre los cuales numerosos africanos. Por ello resulta imprescindible que se entable una negociación real. Los viajes a la región del enviado personal del secretario general, cinco en 2015, no hacen sino constatar la falta de un verdadero ánimo negociador. Hay que perseverar en la búsqueda de puntos de encuentro.

Aunque la enumeración de aportaciones destacadas de España en este primer año de mandato pudiera ser más larga, me limito a consignar tan solo una más. Se trata de la coordinación de la negociación que desembocó en la adopción por unanimidad de la Resolución 2210 por la que se renovó por un año el mandato de UNAMA en Afganistán. Conseguimos dar con un equilibrio entre las aspiraciones afganas de asumir más responsabilidades directivas sobre las tareas de asistencia que presta la misión de Naciones Unidas y la gradualidad que conviene mantener a ese respecto en un contexto de presión creciente de los talibanes en su ofensiva contra las autoridades de Kabul. España organizó también una sesión dedicada al examen de la situación de los derechos humanos en ese país con el subsecretario de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos humanos como invitado especial.

El Consejo condenó el ataque talibán por el que perdieron la vida en diciembre los policías nacionales Jorge García Tudela e Isidro García Sanmartín quienes prestaban servicio en la Embajada de España en Kabul, al igual que hiciera a instancias nuestras en enero con ocasión de la muerte del cabo Francisco Javier Soria por fuego israelí en respuesta a fuego abierto por Hezbolá en la línea azul que vigila el contingente español de la FPNUL.

Dos dimensiones domésticas cruciales: el servicio en el Consejo de Seguridad como política de Estado y el esfuerzo divulgativo a la ciudadanía

El programa del mandato en el Consejo de Seguridad se cierra con la siguiente frase: «la presencia de España en el Consejo constituye un proyecto de Estado». Se recuerda que el objetivo último de este servicio es el ya mencionado de «mejorar la posición y la reputación internacionales de España»

para lo cual «es necesario sumar los esfuerzos de todos: gobierno, administraciones, parlamento y sociedad civil».

Desde el primer momento el Gobierno y el ministro de Asuntos Exteriores otorgaron una importancia esencial a forjar un consenso lo más amplio posible entre los grupos políticos representados en las Cortes Generales sobre las líneas prioritarias de acción en el CS. El ministro presentó dichas prioridades a la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados⁷⁰. Una resolución como resultado del debate del Estado de la Nación celebrado en marzo recogió elementos destacados relacionados con el servicio en el Consejo. El Congreso de los Diputados aprobó dos proposiciones no de ley (PNL) específicas en julio y en septiembre, esta última consagrada a Mujeres, Paz y Seguridad. El Senado, por su parte, aprobó por unanimidad una declaración institucional en julio sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Tres delegaciones parlamentarias asistieron a sesiones del CS en Nueva York en mayo, junio y septiembre. Mantuvieron reuniones informativas en la Misión de España y entrevistas con embajadores de países miembros del Consejo. Los parlamentarios fueron recibidos al más alto nivel en la Secretaría de Naciones Unidas (secretario general y vicesecretario general).

El soporte de la política exterior por una base amplia de la representación en las Cámaras, fundamental en toda democracia, resultaba especialmente indicado en el caso del mandato de España en el Consejo habida cuenta de la celebración de elecciones generales a finales de 2015 coincidiendo con el ecuador del servicio. En 2016 se abre un periodo de interinidad hasta la formación de un nuevo gobierno. Esta circunstancia no debería debilitar la acción de España en el Consejo de Seguridad mientras dure. El hecho de contar con unas líneas generales programáticas de actuación que siguen siendo válidas contribuirá a no perjudicar en exceso nuestro desempeño en el ejercicio de esta responsabilidad. Uno de los objetivos del programa fue precisamente evitar oscilaciones indeseables y vacíos que resultan extremadamente nocivos para el prestigio internacional de un país.

El segundo vector de capital importancia y que se ha querido cuidar con esmero es la interacción con la sociedad civil. Tan necesario es actuar con dinamismo y criterio en el CS como saber explicar las posiciones que se defienden y someterse a las preguntas y críticas de personas o grupos especialmente interesados en la política exterior como los centros de pensamiento, las ONG, la academia y, por supuesto, los medios de comunicación. En democracia el deber de explicar es inherente al ejercicio de la acción de gobierno. El ciudadano/contribuyente tiene el derecho de ser informado sobre lo que sus autoridades defienden en política exterior, sobre cómo se posicionan antes problemas y conflictos concretos.

Han sido numerosos los encuentros mantenidos por responsables del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación con representantes de centros

⁷⁰ 11 de febrero de 2015.

de pensamiento, medios de comunicación, del mundo académico y de las ONG. A través de la Oficina de Información Diplomática (OID) se proporciona información regular sobre el trabajo de España en el CS. Con frecuencia semanal se publica un boletín en la página web del Ministerio⁷¹ sobre las actividades del CS, sus previsiones, y las posiciones más relevantes adoptadas por España. La página recoge asimismo las intervenciones realizadas en nombre de nuestro país en sesiones públicas del Consejo y los principales documentos aprobados por el órgano.

La preocupación por una política informativa a la altura de las exigencias de una sociedad como la española ha ido más allá de la información propiamente dicha. Se ha creado una página monográfica divulgativa dentro de la página web de Marca España bajo el título «Nuestra mejor marca». Su objetivo es dar a conocer con un lenguaje audiovisual atractivo lo que España hace y defiende en el CS con el fin de reforzar la imagen de nuestro país como actor internacional fiable que cumple lo que promete⁷². El portal «Nuestra mejor marca» fue presentado el 14 de diciembre coincidiendo con la fecha del sexagésimo aniversario del ingreso de España en la ONU⁷³. Este despliegue de información y divulgación se completa con mensajes en redes sociales a cargo principalmente del secretario de Estado de Asuntos Exteriores⁷⁴ y de nuestro embajador representante permanente ante Naciones Unidas⁷⁵. Sin esta dimensión informativa nuestro servicio en el Consejo carecería de un componente esencial. No se trata de una apoyatura, sino del envés de una misma moneda, el ejercicio de una responsabilidad sometida a escrutinio público.

Un menú de objetivos para 2016

El grado de cumplimiento del programa en 2015 ha sido más que aceptable. El reto en 2016 consiste en mantener o, si cabe, incrementar el número de realizaciones construyendo sobre la base de lo que se ha hecho.

Como objetivos en la segunda mitad de nuestro mandato cabe enumerar los siguientes:

1. La adopción de una resolución durante la presidencia española de diciembre que desarrolle y renueve la 1540 con la incorporación de elementos esenciales del examen global que se va a realizar durante 2016.

⁷¹ <http://www.exteriores.gob.es>.

⁷² <http://marcaespana.es/espana-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu>.

⁷³ La conmemoración del 60º Aniversario del ingreso de España en la Organización (15 de diciembre de 1955) y del 70º Aniversario de la entrada en vigor de la Carta de San Francisco (24 de octubre de 1945) se celebró en un acto solemne en el Palacio Real en Madrid, el 29 de octubre, presidido por S.M. el Rey Don Felipe VI y en el que participó el secretario general de Naciones Unidas.

⁷⁴ @Ignacio Ybáñez.

⁷⁵ @Roman Oyarzun.

2. La facilitación del mecanismo de verificación del cumplimiento de la Resolución 2231 sobre el programa nuclear iraní a partir del 16 de enero de 2016, fecha en que se ha establecido el fin del régimen de sanciones.
3. La dirección rigurosa de los trabajos del Comité 1718 de sanciones a Corea del Norte cuyo ensayo nuclear a primeros de año es una flagrante violación del derecho internacional y de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre ese país, acción que debe recibir oportuna respuesta⁷⁶.
4. El desarrollo de las previsiones de la Resolución 2242 sobre Mujeres, Paz y Seguridad, en particular en lo que respecta a los ámbitos humanitario⁷⁷ y del terrorismo⁷⁸.
5. La continuación de los esfuerzos en materia de lucha contra el terrorismo mediante, en su caso, la adopción de una declaración presidencial sobre el papel de las víctimas, la convocatoria de una sesión centrada en la lucha contra la impunidad para seguir impulsando la iniciativa de un tribunal contra el terrorismo (o, alternativamente, una sala especializada contra el terrorismo en el seno de la Corte Penal Internacional)⁷⁹ y la aportación de nuevos impulsos a la labor del Comité contra el Terrorismo (CTC).
6. Continuaremos ejerciendo el liderazgo en el expediente humanitario de Siria y estamos también dispuestos a asumir una responsabilidad equiparable en lo que respecta al expediente humanitario en Yemen y otros países en conflicto. Procuraremos desarrollar los principios de neutralidad y acceso médico y pondremos el acento en la rendición de cuentas en especial en los casos de crímenes atroces masivos.
7. Se explorará la posibilidad de adoptar un texto en materia de cambio climático y de organizar una sesión dedicada a la ciberseguridad. Se trabajará asimismo en la preparación de una sesión específica sobre agua y seguridad.
8. En diplomacia preventiva seguiremos fomentando la perspectiva de responsabilidad de proteger. Animaremos a que las presidencias se prodiguen más en contactos directos con responsables políticos de países en situación de riesgo para la paz.
9. Volveremos a coordinar la renovación del mandato de UNAMA en marzo procurando adaptarlo a las necesidades de Afganistán en el segundo año de la Década de la Transformación.
10. Prestaremos asimismo especial atención al Sahel, una región de interés prioritario para España por múltiples razones. El terrorismo, alimentado

⁷⁶ En el momento presente está en proceso de negociación una resolución para adoptar «medidas significativas» contra la República Popular Democrática de Corea por el ensayo nuclear de comienzos de 2016. El Comité 1718 relativo al régimen de sanciones a la República Popular Democrática de Corea, que preside España, reforzará la vigilancia del cumplimiento del régimen de sanciones.

⁷⁷ Cfr. con el párrafo dispositivo 16 de la Resolución 2242.

⁷⁸ Vid. los párrafos dispositivos 11, 12 y 13 de la Resolución 2242.

⁷⁹ España ha sido elegida recientemente para presidir el *caucus* de la Corte Penal Internacional en el seno del Consejo de Seguridad, que está formado por los miembros del CS que son parte del Estatuto de Roma (además de España, Francia, Reino Unido, Nueva Zelanda, Uruguay, Senegal, Japón y Venezuela).

por el extremismo religioso, el crimen organizado y el cambio climático, son factores que fustigan a toda esa área. Procuraremos impulsar iniciativas que contrarresten esas amenazas.

11. Libia, el Sahara Occidental, el conflicto israelo-palestino, Ucrania⁸⁰, los conflictos en Sudán y Sudán del Sur, Somalia, República Democrática del Congo y Burundi, así como la necesidad de seguir contribuyendo a estabilizar Haití, serán también temas de atención preferente.
12. Trabajaremos por contribuir a consolidar la paz en Colombia desde el Consejo de Seguridad.
13. Participaremos en el proceso de selección del sustituto del secretario general Ban Ki-moon, cuyo segundo y último mandato expira el 31 de diciembre de 2016. El proceso se ha abierto oficialmente con la carta conjunta de los presidentes de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de diciembre⁸¹. El proceso de elección del noveno secretario general va a ser sin duda distinto al de los anteriores. Estará más abierto a la participación e influencia del conjunto de la membresía. España está comprometida a incrementar en todo lo posible la transparencia del proceso de selección por el Consejo de Seguridad y, en línea con la Resolución 69/321 de la Asamblea General de septiembre de 2015, a promover una distribución equitativa basada en el equilibrio de género. Favoreceremos las candidaturas de mujeres y fomentaremos las audiencias a los candidatos. El objetivo es poder seleccionar al mejor candidato, preferiblemente una mujer.
14. Procuraremos seguir racionalizando el empleo del tiempo en el Consejo en aras de una mayor eficacia y consolidar e introducir nuevas fórmulas que incrementen su interacción con el conjunto de los miembros de la Organización.
15. Por último, y sin perjuicio de que a medida de que avance el año pudieran surgir otros objetivos imprevistos a fecha de hoy, trabajaremos en una «estrategia de salida» que consolide a España entre los actores principales del concierto internacional como réditos del servicio en el Consejo en este bienio. El 1º de enero de 2017 aspiramos a tener más peso del que teníamos a 31 de diciembre de 2014. Cuando abandonemos el Consejo deberemos esforzarnos en mantener a España en ese grupo de países con una voz autorizada en la escena internacional. Ello es perfectamente compatible con un respaldo sin fisuras a una política exterior y de seguridad común europea que en estos años de incertidumbre debe ser complementada por una acción coherente y sólida de sus Estados miembro. Siendo España uno de los seis grandes países de la Unión, viene obligada a dar lo mejor de sí misma en ese empeño. Conviene por tanto diseñar unas directrices de actuación para 2017 y años siguientes

⁸⁰ Ucrania es desde de enero de 2016 miembro no permanente del Consejo de Seguridad. Intentará, como es lógico y legítimo, acentuar la atención sobre el conflicto en su país.

⁸¹ Carta dirigida a toda la membresía de Naciones Unidas de fecha 15 de diciembre de 2015.

sustentadas en los logros de la campaña al Consejo y del ejercicio del mandato sobre la base de nuestra estrategia de acción exterior⁸².

Epílogo

España es uno de los países que ha dejado huella en la historia universal. El mundo debe cosas a España que el mundo y no pocos españoles ignoran o desprecian⁸³. Si se concibe la política exterior no solo como la defensa y promoción de los intereses nacionales –seguridad, prosperidad, influencia–, sino como el ejercicio de una parcela de responsabilidad en la gobernación planetaria –que por sus dimensiones y la democratización de las relaciones internacionales es un quehacer colectivo–, España tiene razones de peso históricas, culturales y económicas que nos mueven a implicarnos decididamente en esa tarea. La aldea global se ha convertido en un patio vecinal, donde Tarawa, Antananarivo o Pyong-Yang no son planetas lejanos como Neptuno o Plutón. Al contrario, cualquier ruido que se produce en esas plazas llega nítido a nuestros oídos y puede convertirse en fuente de grave preocupación.

España, que ha sido destinataria de multitud de migraciones e invasiones a lo largo de siglos hasta convertirse en un crisol mestizo donde las huellas de tantos son reconocibles, se lanzó en la Edad Moderna al descubrimiento de tierras ignotas. Naves bajo pabellón español surcaron las aguas del Atlántico, del Índico y del Pacífico y fueron pioneras en avistar tierras americanas e islas y atolones del Pacífico Sur. La España ibérica se multiplicó y pluralizó –las Españas– y aquel flujo dejó a su vez rasgos indelebles –religión, lengua, manifestaciones artísticas, tradiciones– que permanecen mucho después del reflujó español, que tiene en 1898 su año más representativo. Algunos de estos rasgos forman incluso parte constitutiva esencial de los países y sociedades que emprendieron su particular andadura política tras sus respectivas independencias de la metrópoli europea.

El mundo contemporáneo está marcado por la aproximación. En esta tendencia acelerada e imparable por causa de una revolución tecnológica permanente los que fueron y quienes aún somos España tenemos la oportunidad de renovar y actualizar nuestros vínculos para trabajar juntos por unos

⁸² Aprobada por Consejo de Ministros el 26 de diciembre de 2014.

⁸³ Con este título *Lo que el mundo le debe a España* el historiador Luis Suárez publicó en 2009 una obra divulgativa en Ariel, donde menciona desde el Camino de Santiago (como realidad espiritual y río de culturas) hasta el liberalismo político de Cádiz de 1812. El diplomático Luis Francisco Martínez Montes, admirado por el desdén que el historiador británico del arte Kenneth Clark dispensó a España en una serie de la BBC –notable, por lo demás– con su visión personal sobre las aportaciones de naciones europeas a la cultura universal, ha escrito un alegato tan sugerente como deslumbrante que lleva por título *Civilization: A Hispanic History* (pendiente de publicar y en lengua inglesa para mayor facilidad del lector anglosajón) donde deja cumplida constancia de la carencia tan palmaria en la serie de Clark.

valores compartidos. Con todo, historia, lengua, cultura o geografía no son los únicos factores que deben pesar a la hora de asumir una cuota de responsabilidad por la paz y la seguridad internacionales, la promoción de los derechos humanos y una prosperidad compartida que haga posible unas condiciones de vida dignas en todo lugar. Esa asunción de responsabilidades puede considerarse un deber moral –un imperativo kantiano– que no puede circunscribirse al terruño más conocido –en nuestro caso Europa, el Mediterráneo e Iberoamérica–. No tenemos más remedio que emular a los exploradores de antaño y procurar llegar a todos los rincones del planeta.

El servicio en el Consejo de Seguridad en 2015-2016 debería afianzar en los españoles la convicción de que merece la pena el esfuerzo de ser copartícipes directos o indirectos en las decisiones que influyen en el devenir de la sociedad internacional. Como miembros de la Unión Europea, del Consejo de Europa, la OSCE, la Alianza Atlántica, la Unión por el Mediterráneo y de Naciones Unidas, estamos en los foros donde nos corresponde estar. Pero siendo esto importante, no basta con estar; hay que actuar haciendo el mejor uso de las propias capacidades. En recursos humanos no tenemos nada que envidiar a otros países que despiertan admiración. Lo que necesitamos con urgencia es huir del ensimismamiento y afrontar las responsabilidades internacionales con espíritu de equipo y afán de superación, con ánimo de contribuir a resolver problemas y de tender puentes buscando puntos de encuentro y de concordia. En esta tarea nuestro norte y guía deben ser los valores que rigen nuestra convivencia: la libertad, la justicia, la igualdad y la solidaridad. Los tres primeros conforman junto con el pluralismo político «el cielo ético» de nuestro ordenamiento jurídico. Son la piedra angular del patriotismo constitucional. La promoción de esos valores y del avance del derecho internacional constituye sin ningún género de dudas la mejor tarjeta de presentación de nuestra acción exterior, una brújula inmejorable a la hora de enfrentarnos en el día a día a la complejidad de la política internacional.

Son estas lecciones que cabe extraer en unas tablas tan exigentes como las del Consejo de Seguridad, donde el grado de exposición es máximo y la coherencia resulta crítica para gozar de *auctoritas*. Nada hay peor en política exterior, con su enorme dosis declarativa, que las contradicciones. Es necesario poder justificar con solidez los posicionamientos. De ahí que en último término el referente más seguro de la acción exterior sean los valores y los principios en los que se cree y que merece la pena difundir. En su promoción y defensa no hace falta recurrir a la altisonancia, sino que basta con atenerse a una línea constante de actuación con suavidad en las formas, lo que en nada impide sino que, bien al contrario, refuerza el rigor de los contenidos⁸⁴. Estas ideas son fuente de inspiración en nuestro reto diario en el Consejo de Seguridad.

⁸⁴ *Suaviter in modo, fortiter in re*, como reza la máxima latina atribuida a Marco Fabio Quintiliano, retórico calagurritano.

Capítulo segundo

La agenda global: desarrollo, seguridad y derechos humanos

Jesús Núñez Villaverde

Resumen

El texto analiza la agenda global de seguridad para el presente año. Parte de constatar la existencia de un profundo y preocupante desajuste entre los riesgos y amenazas globales que nos afectan y los instrumentos disponibles (básicamente nacionales), como pone de manifiesto la progresiva marginación de la ONU en el escenario mundial.

Dedica especial atención al reto que supone hacer frente al crecimiento demográfico, tanto desde la perspectiva de la sostenibilidad de los Estados de bienestar, como de la estabilidad de muchas sociedades, sin olvidar el efecto derivado de los flujos de población descontrolados. Asimismo, se resalta el ya visible efecto del cambio climático, definido como una amenaza existencial, si no se corrigen sustancialmente las bases del actual modelo económico.

Por último, se abordan en mayor detalle las agendas de África y Asia-Pacífico como dos escenarios en los que todo lo anterior adquiere perfiles más inquietantes, con capacidad para generar mayor inestabilidad.

Palabras clave

Seguridad, África, Asia-Pacífico, crecimiento demográfico, cambio climático, China, Estados Unidos.

Abstract

The text analyses the global security agenda for this current year. It affirms the existence of a deep and worrying disparity between global risks and threats that affect us and the available (mainly national) tools, as evidenced by the progressive marginalisation of the UN on the world stage.

Considerable attention is paid to the challenge of tackling population growth, both from the perspective of welfare states' sustainability and the stability of many societies, including the impact arising from the uncontrolled population flows. It also highlights the already visible effect of climate change, defined as an existential threat, if bases of the current economic model are not substantially correct.

Finally, Africa and Asia-Pacific agendas are addressed in greater detail, as two scenarios in which all the above acquires more disturbing profiles, with a capacity for generating further instability.

Keywords

Security, Africa, Asia-Pacific, demographic growth, climate change, China. USA.

Introducción

Más allá de las particularidades que definen cada uno de los ámbitos geográficos o temáticos tratados en el resto de los capítulos que conforman este *Panorama Estratégico 2016*, el año arrancó con los principales centros de poder internacional dominados por un generalizado sentimiento de malestar, desconfianza y declive. Por supuesto, eso no excluye que, cuando finalice el año, haya actores estatales y no estatales que puedan alardear de un balance personal de bienestar, confianza y auge o expansión. Pero, al menos desde una perspectiva occidental (y más aún española y europea), resulta difícil desmarcarse de la apreciación recogida acertadamente por el diario británico *Financial Times*¹.

Desajuste insostenible

Sin caer en ningún determinismo, que nos impediría abandonar el carril ya marcado por condicionantes acumulados en etapas pasadas, y tratando de evitar cualquier pretensión profética sobre los acontecimientos que definirán el lugar que 2016 ocupe en la historia humana, basta con entender que el panorama internacional viene marcado por un insostenible desajuste. Por una parte, en términos estructurales, hace ya tiempo que somos conscientes de que los riesgos, amenazas y desafíos que nos afectan son de naturaleza transnacional, no conocen fronteras, y fundamentalmente hunden sus raíces en el terreno social, político y económico. Esto obliga, en consecuencia, a activar respuestas multilaterales, multidimensionales y sostenidas en el tiempo. Multilaterales por la sencilla razón de que ningún Estado del planeta puede hacerles frente en solitario con ciertas posibilidades de éxito. Multidimensionales porque no es posible resolver los problemas que plantean con un único instrumento, sea militar o cualquier otro. Y sostenidas en el tiempo porque no existen atajos ni remedios milagrosos en la verdadera resolución de los conflictos ya desatados, en la consolidación de sociedades democráticas inclusivas, en la reducción de las brechas de desigualdad que constituyen el factor belígeno más potente o, en términos más ambiciosos, en la construcción de la paz.

Por otra, la incesante profusión de cumbres y conferencias internacionales no puede ocultar la realidad derivada de la falta de una institución efectiva de gobernanza mundial, capacitada para liderar y coordinar los esfuerzos necesarios para hacer frente a esas amenazas, riesgos y desafíos. Dicho de otro modo, no tenemos un policía mundial. La señal más clara de este alarmante dato se pudo detectar en la última Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que sirvió asimismo para conmemorar

¹ Gideon Rachman: «Battered, bruised and jumpy- the whole world is on edge», *Financial Times*, 28 de diciembre de 2015.

el septuagésimo aniversario de su creación, al verificar que ni siquiera se planteó en su agenda (como al menos se había hecho en 1995 y en 2005) una propuesta de reforma. El impulso iniciado tras el fin de la Guerra Fría para adecuar la organización a los nuevos tiempos se paralizó en 2005, ya sumidos en la malhadada «guerra contra el terror», al comprobar la falta de voluntad política de algunos Estados miembros para asumir los postulados recogidos en el informe presentado el 21 de marzo por su entonces secretario general, Kofi Annan, titulado «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos»².

En línea con lo que el mismo Annan planteaba, dando a entender que no puede haber seguridad sin desarrollo, ni desarrollo sin seguridad, ni ninguno de ellos si no hay respeto pleno de los derechos humanos, solo con el liderazgo de la ONU sería posible construir un nuevo orden internacional basado en esos tres pilares. En consecuencia, la ONU debería ser el actor principal tanto en el terreno del desarrollo –dotando a su Consejo Económico y Social de facultades ejecutivas para activar mecanismos efectivos que permitan satisfacer las necesidades básicas de la humanidad–, como en el de la seguridad –adecuando la composición y el proceso de toma de decisiones de su Consejo de Seguridad a la relación de fuerzas actual (muy distinta a la del final de la II Guerra Mundial)– y en el de los derechos humanos –único terreno en el que, al menos, ha habido algún avance, al transformar en 2005 la Comisión de Derechos Humanos en Consejo de Derechos Humanos–.

Sin embargo, un cuarto de siglo después del final de la confrontación bipolar y tras un mínimo periodo de optimismo en la primera mitad de los años noventa del pasado siglo, la ONU ha vuelto a convertirse en un actor marginal como resultado del expreso de algunos gobiernos nacionales, que prefieren disponer de un mayor margen de maniobra para defender sus intereses a corto plazo, aunque eso suponga debilitar al legítimo representante de la comunidad internacional. Entre los evidentes peligros que esto supone resalta el de que surjan actores que impropiaamente pretendan cubrir el puesto de líder y hasta de representante de la comunidad internacional (tratando de hacer pasar por intereses generales lo que siempre es una defensa de sus propios e inmediatos intereses) y, más grave aún, el de que cuando se quiera reaccionar ya se hayan traspasado los puntos de no retorno.

El reto demográfico

Uno de los elementos más visibles de la disfuncionalidad del modelo económico vigente y de las desigualdades que genera a escala planetaria es el creciente y descontrolado flujo de población. Hay quienes, con ánimo alarmista, pretenden hacer pasar un fenómeno propio del mundo globali-

² <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf>.

zado en el que vivimos –facilitado por el imparable desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación– por una amenaza a la seguridad mundial, con referencias infundadas a supuestas invasiones y a la pérdida de identidades ilusoriamente inamovibles. La realidad nos muestra, sin embargo que, con datos de la ONU, se estima que a finales de 2015 había unos 244 millones de personas viviendo fuera de sus países de origen³ o, lo que es lo mismo, un 3,3% del total mundial. Esto supone, en cualquier caso, un aumento del 41% con respecto al año 2000, lo que implica un ritmo más alto que el que registra el crecimiento demográfico mundial. En la actualidad dos terceras partes de esos migrantes internacionales viven en Europa o Asia, seguidos de Norteamérica, África, América Latina y Oceanía. Resulta interesante subrayar también que casi la mitad de todos ellos nacieron en Asia, un continente del que salieron 26 millones de personas en los últimos 15 años, que más del 65% viven en apenas 20 países y que Estados Unidos (EE.UU.) es el país que tiene el mayor número de habitantes extranjeros, seguido por Alemania, Rusia y Arabia Saudí. Por otra parte, India es el país con la mayor diáspora (16 millones), seguido de México (12 millones).

Para contextualizar esos datos recordemos que la población mundial alcanza ya los 7.400 millones de personas. Un vistazo al siglo que acabamos de dejar atrás nos muestra que si en 1900 el volumen total era de 1.650 millones de personas, en los siguientes cincuenta años se registró un aumento acumulado del 53%; pero ese incremento fue superado con creces en las cinco décadas siguientes, con un ritmo acumulado del 141%, para llegar hasta los 6.000 con los que cerramos el siglo. Solo once años después la población mundial ya había totalizado los 7.000 millones de seres humanos, y las previsiones para mitad de este siglo dan a entender que entonces se habrá superado la barrera de los 10.000 (si se mantienen las pautas actuales). Es bien sabido, por otra parte, que más del 90% de ese crecimiento se registrará en los países en desarrollo, mientras que el número de los que habitan los países desarrollados apenas aumentará, en un marco de acusado envejecimiento que ya está poniendo en cuestión el mantenimiento de los sistemas de bienestar.

A la luz de esas cifras interesa, en primer lugar, insistir en que la variable demográfica no es, en sí misma, sinónimo de inestabilidad e inseguridad. Basta con pensar en Estados superpoblados, como el desarrolladísimo Japón⁴, para concluir que el problema no es tanto el número de habitantes que alberga un país como el conjunto de condiciones socioeconómicas y políticas

³ Incluyendo en esa cifra un total de casi 20 millones de refugiados.

⁴ En realidad el problema japonés es precisamente el contrario, dado que experimenta el más alto ritmo de envejecimiento del planeta. Ese fenómeno (*kōreikashakai*, en japonés) hace que las previsiones apunten a una caída neta de la población, desde los actuales 127 millones hasta los 95,2 millones a mitad de siglo, cuando el porcentaje de mayores de 65 años llegará al 38%.

en la que se desenvuelve su vida. La clave no está, como nos recuerda insistentemente Amartya Sen al sostener que en las democracias no hay hambrunas⁵, tanto en la disponibilidad de recursos como, sobre todo, en contar con mecanismos de decisión transparentes, legítimos y responsables ante la ciudadanía, que distribuyan los existentes de manera equitativa, evitando que la mayoría de la población quede en situación de vulnerabilidad, marginalidad o exclusión. Esto último es lo que sucede precisamente en muchos de los países emisores de población, al entender buena parte de sus habitantes que en ellos no es posible desarrollar una vida digna. La emigración se convierte así mayoritariamente en un movimiento forzado por unas condiciones socioeconómicas que no permiten cubrir las necesidades básicas a personas que no se conforman con malvivir y malgastar sus capacidades en unos entornos en los que sus derechos más elementales son diariamente conculcados.

A ellos se suman los 59,5 millones de personas (19,5 refugiadas, 30,2 millones desplazadas y 1,8 solicitantes de asilo; según cifras para 2014 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) que simplemente han abandonado sus lugares de residencia tratando de poner a salvo sus vidas, tras haber sido víctimas de un desastre natural o del estallido generalizado de una confrontación violenta.

El desafío que plantean tanto el crecimiento demográfico previsto como la intensidad actual de los flujos de población es central en la agenda de seguridad mundial (tanto si se trata de emigrantes como de refugiados o desplazados). Hasta ahora, visto desde la perspectiva europea, lo que destaca (y alarma, por su manifiesta inutilidad) es la persistencia de un enfoque netamente policial y restrictivo. Más allá de elementales consideraciones éticas y de respeto a los valores y principios que fundamentan la Unión Europea (UE), resulta a todas luces evidente que por muy altos que sean los muros que se construyan y por muchos que sean los filtros que se establezcan, no hay forma alguna de frenar a quienes –sea por razones económicas o por huir de una catástrofe o un conflicto violento– ya no tienen nada que perder en sus países de origen. No es posible desentenderse, por ejemplo, de las consecuencias de haber contribuido a crear una brecha de desigualdad como la que existe en el Mediterráneo⁶. Tampoco es admisible ignorar las obligaciones que derivan del ordenamiento jurídico internacional y que exigen a todo Estado firmante de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, asistir y proteger a quienes huyen de la violencia y llaman a nuestras puertas.

⁵ Premio Nobel de economía en 1998. Ha dedicado buena parte de su obra a analizar los problemas derivados del actual modelo de economía de mercado y a plantear soluciones a la pobreza y al hambre. De entre sus múltiples títulos cabe destacar en este apartado el libro «Desarrollo y libertad», publicado en Planeta en 2000.

⁶ La relación, medida en términos de renta per cápita, es de 14 a 1, evidentemente favorable a quienes habitan la orilla norte.

En el primer caso, relacionado con el crecimiento demográfico, la asignatura pendiente tiene una triple dimensión. La primera, orientada hacia el interior de cada uno de los países desarrollados, implica articular una verdadera política de fomento de la natalidad que permita recuperar cuanto antes la tasa de reposición necesaria (2,1 hijos por mujer en edad fértil) para mantener una pirámide de población saneada. Eso supone implementar medidas de carácter socioeconómico que permitan conciliar la vida familiar con la profesional. La segunda es de índole mental, porque implica asumir que el verdadero problema no es que personas de otras procedencias pretendan venir a nuestros territorios, sino que finalmente no vengan. Dada nuestra delicada situación demográfica (envejecimiento progresivo y bajo nivel de natalidad), necesitamos ya a corto plazo aportaciones sustanciales de nuevos trabajadores, contribuyentes y padres y madres de familia (porque, aunque no puedan ser una solución definitiva, reforzarían de manera notable nuestros ya precarios Estados de bienestar). Y eso exige establecer canales transparentes, con acuerdos entre gobiernos de emisión y de acogida, que impidan asimismo la existencia de mafias internacionales que trafican con la desesperación. La tercera demanda una apuesta de largo alcance para integrar satisfactoriamente a quienes ya viven entre nosotros, implementando medidas sociales, políticas y económicas que tomen como referencia el pleno respeto de los derechos humanos y sirvan de muro de contención a posibles procesos de radicalización (el terrorismo yihadista es, también, una amenaza interior desde hace ya algún tiempo).

En el segundo, conectado con la penosa realidad de muchos de los países de emisión de esas oleadas de personas en movimiento, la tarea a realizar debe ir mucho más de atender a quienes huyen o se acercan a nuestros territorios, para implicarse en la búsqueda de soluciones a los problemas que derivan en esos flujos de población. No se trata solo de asumir la corresponsabilidad en la creación de países artificiales que servían a los propósitos de las potencias coloniales europeas tras el final de la II Guerra Mundial y en el prolongado apoyo a sátrapas y gobernantes escasamente sensibles a las necesidades y demandas de sus propias poblaciones, sino también de ser coherentes con nuestros propios principios y de entender que sin desarrollo social, político y económico en esos países, estamos condenados a sufrir las consecuencias de manera muy directa. En definitiva, está condenado al fracaso cualquier intento por encastillarnos dentro de una supuestamente impenetrable «fortaleza europea». Apelando a lo que se recoge en el título de la Estrategia Europea de Seguridad, «Una Europa segura en un mundo mejor»⁷, se trata de entender simplemente que los veintiocho solo podremos aspirar a sentirnos seguros en la medida en que nos esforcemos en contribuir positivamente a que nuestros vecinos sean igualmente desarrollados y se sientan seguros.

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIIES.pdf>.

Cambio climático: desafío existencia

Es a partir de esas consideraciones cómo hay que analizar la agenda internacional, puesto que la hibernación de todo intento de reforma *onusiana* determina una carencia sustancial para atender de manera adecuada a los problemas que presenta un mundo tan globalizado como el nuestro. Entre ellos –y a riesgo de alimentar desacuerdos, cuando el terrorismo internacional se suele presentar como la amenaza más grave de nuestros días– nada hay comparable por su naturaleza existencial como el cambio climático. Si la reacción inicial de muchos gobiernos nacionales basculó, cuando se convocó la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992), entre cuestionar su existencia y considerarlo un tema para las generaciones futuras; posteriormente, cuando ya el consenso científico es unánime, son todavía demasiados los que siguen tratando desesperadamente de justificar su inacción apelando al desconocimiento sobre los costes e implicaciones a corto plazo de los planes de reforma de los vigentes modelos de desarrollo económico. Lo ocurrido el pasado diciembre en París en la denominada Cumbre del Clima (XXI Conferencia de las Partes, COP21) es, desgraciadamente, una muestra más de esa ceguera suicida que caracteriza a quienes no quieren entender que nos enfrentamos a un problema que no admite más dilaciones.

En un último intento por superar el nivel alcanzado en el Protocolo de Kioto⁸, y como remate del proceso iniciado en Durban (2001), los 195 Estados representados en la cumbre de París (como signatarios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, UNFCCC, 1992) se plantearon el objetivo de evitar que la temperatura media mundial se eleve más de dos grados centígrados a finales del presente siglo (entendiendo que, de lo contrario, se habría llegado a un punto de no retorno). Con esa idea se trataba de acordar compromisos concretos centrados en la reducción de las emisiones contaminantes responsables del efecto invernadero, afrontar el impacto negativo del cambio climático y ayudar a los países más afectados y necesitados (para lo que se prevé un Fondo Verde para el Clima, dotado con 100.000 millones de dólares anuales, aportados fundamentalmente por los países desarrollados).

Mientras que Kioto fijó compromisos obligatorios, estableciendo límites únicamente a las emisiones de los países desarrollados (lo que llevó a Washington a quedarse al margen), en París se ha optado por solicitar a cada gobierno un plan voluntario de reducción. Lo acordado en la capital francesa no es de ningún modo un tratado internacional vinculante que pueda ser supervisado por un organismo multilateral, ni tampoco un instrumento que fije mecanismos reales para obligar a los Estados a cumplir estrictamente con lo que han anunciado en sus planes indicativos. Eso significa que, en la

⁸ Fue suscrito por 187 países (incluyendo los 28 de la Unión Europea) en 1997, activado en 2005 y en vigor hasta 2020.

práctica, cada uno se limitará a informar cada cinco años de sus niveles de emisión, preservando en todo momento la soberanía nacional ante cualquier reclamación exterior. Hasta el momento ya son más de 170 los países que han presentado sus planes nacionales, aunque ni siquiera su pleno cumplimiento garantiza que se alcance el objetivo final.

Por un lado, es obviamente positivo que, en su condición de máximos contaminadores mundiales, finalmente tanto Estados Unidos⁹ como China¹⁰ se hayan sumado al esfuerzo consagrado en París el pasado 12 de diciembre. Pero no cabe olvidar la dimensión del reto cuando se piensa, por citar un ejemplo, en la enorme dificultad para China e India de reducir su enorme dependencia del carbón como principal combustible para generar energía (con un 75% y un 65% respectivamente). Y lo mismo sucede si se toma en consideración que, según determina el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, la pretensión global supone pasar de una media actual de 5Tm de emisiones de gases de carbono per cápita (17,7 en Estados Unidos y en la Unión Europea) a menos de una, cuando en la actualidad solo en torno al 10% del consumo mundial de energía procede de las llamadas energías renovables (la mayoría de origen hidroeléctrico y solo un 1,6% de procedencia solar y eólica).

En definitiva, son muchas las evidencias que dan fundamento a la idea defendida por el creciente número de científicos que optan por denominar Antropoceno¹¹ al periodo actual (en sustitución del Holoceno que hasta ahora definía a la época del Cuaternario que estamos viviendo). Pretenden indicar así que, desde el momento en que el ser humano logró crear la agricultura y domesticar animales (hace unos 10.000 años), es la actividad humana la que de manera más directa está afectando negativamente a los delicados equilibrios que permitieron que floreciera la vida en nuestro minúsculo planeta. Y por desgracia son muchos también los indicios de que las pautas de comportamiento siguen ancladas en visiones cortoplacistas y de mero parcheo, como si no fuese evidente que no basta con retoques más o menos cosméticos para salir del paso, sino que se impone una radical transformación de un modelo económico basado en la sobreexplotación y despilfarro de recursos finitos.

Visto así, y cuando acabamos de dejar atrás el año más caluroso desde que existen registros, hay que concluir que muchos de los 324 desastres «naturales» registrados en 2014¹² son muestras bien visibles del acelerado proce-

⁹ Comprometiéndose a que sus emisiones de CO₂ en 2025 sean entre un 26 y un 28% más bajas que las registradas en 2005.

¹⁰ Aceptando empezar a reducir sus emisiones a partir de 2030, pero sin fijar un porcentaje concreto.

¹¹ Término acuñado en el año 2000 por Paul J. Crutzen, Premio Nobel de Química en 1995, quien considera que la influencia del comportamiento humano sobre la Tierra ha sido tan significativo que ha constituido una nueva era geológica.

¹² Datos del CRED (Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres), con sede en Ginebra.

so en el que estamos inmersos y del efecto de la intervención humana sobre el planeta. Por citar algún ejemplo, recordemos que la grave sequía que asoló Siria en los años previos al estallido de su actual conflicto es uno de los principales factores que explican su desencadenamiento. Y lo mismo puede decirse de muchos de los fenómenos conflictivos que afectan a los países sahelianos y subsaharianos. Los refugiados y desplazados medioambientales no son figuras retóricas sino realidades cotidianas de hoy, producidas por el agotamiento de recursos vitales y la lucha por el control de recursos escasos (agua y alimentos sin ir más lejos), a las que no podemos ser ajenos quienes contamos con el privilegio de habitar Estados funcionales, pensando que es posible encastillarnos tras nuestros muros y pasos aduaneros. El futuro del planeta es, sin duda, una cuestión de orden político que nos implica a todos y que debe formar parte de cualquier agenda de seguridad de largo alcance.

Objetivos de desarrollo sostenible: mucho más allá de la caridad

En contra de lo que planteaba Samuel P. Huntington, lo que vivimos no es un choque de civilizaciones sino de creciente confrontación entre los que «tienen» y los que «no tienen». Sin datos todavía sobre lo ocurrido en 2015, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) establecía un año antes que la brecha de desigualdad entre ricos y pobres había sido la más amplia registrada nunca. Ese es, desde la perspectiva de la seguridad humana y de la construcción de la paz, el factor que en mayor medida explica las tensiones sociales y el estallido de los conflictos, tanto dentro de un país como a nivel regional y mundial.

Son muchos los datos aportados por los numerosos informes que cada año elaboran tanto organismos internacionales como gobiernos nacionales y entidades no gubernamentales sobre el número de personas que, empleando diferentes variables, cabe situar a un lado o al otro de la brecha. Quizás ninguno resulte tan lamentable como el que determina que unos 2.400 millones de personas (30% de la población mundial) no disponen de un simple retrete para cubrir sus necesidades fisiológicas. Esta deplorable situación no es, por supuesto, debida a que la mente humana no sea capaz tecnológicamente de fabricar y construir esas elementales infraestructuras, sino más bien a una manifiesta falta de voluntad política para atender un problema que atenta a la dignidad y a la seguridad humanas.

Si, como deberíamos, entendemos la seguridad humana como algo que trasciende a su dimensión puramente militar¹³ y establecemos la pérdida de vidas humanas como vara de medida, resulta inmediato sentirse impactado por el hecho de que más de 1,5 millones de niños menores de cinco años

¹³ Jesús A. Núñez y Francisco Rey (2007): «Seguridad humana: recuperando un concepto necesario», en *Cuadernos del IECAH*, nº. 7.

mueran anualmente por una simple diarrea, mientras muchas otras personas quedan afectados de por vida como consecuencia de las enfermedades relacionadas con una escasa o nula higiene, derivada de la falta de sistemas de tratamiento de las aguas fecales, que terminan contaminando a las aguas potables.

En India, por ejemplo, más de la mitad de los hogares carece de una simple letrina con un mínimo de intimidad y condiciones higiénicas. Eso implica, a escala planetaria, que más de 1.000 millones de personas defecan al aire libre, con el consiguiente riesgo sanitario y de seguridad física que ello comporta. Es bien sabido que, sobre todo en lo que afecta a las mujeres, su nivel de escolaridad depende directamente de la disponibilidad de esas instalaciones para poder atender sus necesidades con mínimas garantías de privacidad. Asimismo, las mujeres que viven en esas paupérrimas condiciones se arriesgan a sufrir una violación o malos tratos cada vez que se aventuran fuera de su vecindad para poder atender a sus necesidades.

A pesar de esas evidencias y de que poner remedio al problema está sobradamente a nuestro alcance, no deja de chocar muy negativamente el hecho de que la reducción a la mitad del número de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento sea, precisamente, el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) con el menor nivel de cumplimiento. Y todo ello cuando, más allá de lo que demanda el simple instinto humanitario, también hay razones económicas y de desarrollo para entender que, si se cubre esa elemental necesidad, las ganancias en términos de bienestar, desarrollo y seguridad suponen un beneficio para todos.

En resumen, la persistencia de este problema es un ejemplo evidente de la selectividad internacional a la hora de volcar el esfuerzo en unos temas y de marginar al olvido a tantos otros. Lo máximo que se logra, como ha ocurrido con los ODM que acaban de cumplir el plazo establecido en Nueva York en el año 2000, es fijar un mínimo común denominador que solo sirve para paliar los efectos más escandalosos de un sistema internacional injusto e insostenible. Dicho en otras palabras, se opta en general por gestionar los problemas –procurando evitar su deterioro más allá del punto en que se hagan inmanejables y encapsularlos, para impedir su contaminación a mayor escala, en defensa de los intereses vitales de los actores más poderosos–, en lugar de aspirar a solucionarlos definitivamente haciendo frente a las causas estructurales que explican su emergencia y su posterior agravamiento.

Un ejemplo más de esta generalizada actitud se deduce de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados en septiembre de 2015. Si los ODM fijaban 8 objetivos y 20 metas¹⁴, ahora los ODS establecen 17 retos y 169 me-

¹⁴ Cabe decir que: a) tan solo dos han sido globalmente alcanzadas, la reducción del número de personas que malviven con menos de 1,25 dólares diarios y la de quienes disponen de agua; en tanto que se ha avanzado sustancialmente en lograr un mismo nivel de escolarización para niños y niñas; b) los avances han sido debidos en buena medida a los

tas con el horizonte de 2030. Parecería que, siguiendo la senda emprendida en la Cumbre del Milenio, bastaría ahora con incrementar el esfuerzo hacia la salud, la educación y la alimentación para erradicar definitivamente la pobreza, sin olvidar el mantenimiento del pulso contra la desigualdad, a favor de la creación de empleo y la lucha contra el cambio climático. Sin cuestionar ninguno de los objetivos y metas fijados, conviene recordar nuevamente que para lograrlos es imprescindible contar con una financiación sostenida que, hasta ahora, no está garantizada en modo alguno. Así se deduce de los resultados de la conferencia de financiación del desarrollo, celebrada en Adis Abeba el pasado junio, que se ha saldado con un balance muy insatisfactorio, tanto en lo que se refiere a los compromisos de los principales donantes sobre su apuesta para incrementar sustancialmente su ayuda oficial al desarrollo y los fondos para hacer frente al cambio climático, como en el intento de crear una autoridad fiscal internacional que impida la evasión de recursos de grandes empresas y fortunas aprovechando su capacidad para sortear los filtros fiscales y la misma existencia de los paraísos fiscales.

En realidad, para fijar los perfiles de la situación actual tras el periodo cubierto por los ODM no hace falta más que volver a la ONU que, en su Resolución de aprobación de la Agenda 2030¹⁵, recordaba que las desigualdades van en aumento y existen enormes disparidades en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder, al tiempo que insistía en que los riesgos mundiales para la salud, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, la escalada de los conflictos, el extremismo violento y las consiguiente crisis humanitarias amenazan con anular muchos de los avances en desarrollo logrados en los últimos decenios. En el mismo tono preocupante la citada Resolución concluye confirmando que la degradación del medio ambiente, la sequía, la escasez de agua dulce y la pérdida de biodiversidad aumentan y exacerban las dificultades a las que se enfrenta la humanidad, lo que hace peligrar la supervivencia de muchas sociedades y de los sistemas de sostén biológico del planeta.

Frente a ese panorama, los ODS pretenden establecer una agenda más integral –con una visión multidimensional de la pobreza (ligada con la desigualdad) y con la sostenibilidad como eje central–, universal –procurando implicar a todos los países (y a todos los actores, tanto públicos como privados) a partir de una responsabilidad común, pero diferenciada, en la creación del problema– y comprehensiva –ampliando la mirada con mayor atención hacia los temas de género, los derechos humanos y hasta el cuestionamiento parcial del actual modelo económico. Aun así, basta con observar con algo de detalle lo aprobado en septiembre pasado para

progresos de China e India; c) se han producido retrocesos en el volumen de emisiones de CO₂, respeto de derechos humanos y reducción de las desigualdades y la violencia y; d) se ha cosechado un rotundo fracaso en el Objetivo 8 (Fomentar una alianza mundial para el desarrollo).

¹⁵ <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>.

advertir que, al menos de momento, los buenos propósitos no se traducen en compromisos específicos en muchas materias, en indicadores precisos (producto, en muchos casos, de la ausencia de estadísticas fiables de partida) y, sobre todo, en definición sobre la financiación realmente disponible (como derivación del magro resultado de la ya citada conferencia de Adis Abeba).

Y todo esto sucede mientras se mantiene una visión reduccionista del desarrollo, que apenas va más allá de la ayuda oficial al desarrollo¹⁶ y de las aportaciones públicas como incentivadoras de la inversión privada (en un marco de crisis económica que difícilmente anima a los actores privados a arriesgar sus fondos en países tan necesitados). Esto supone obviar, por un lado, la necesidad de reformar sustancialmente los pilares de un sistema económico que, como se reseñaba anteriormente, tiende a ver al Estado como parte del problema, y no como parte de la solución; dejando al mercado como único juez y árbitro, como si no estuviera suficientemente claro que la esencia misma del modelo lleva incorporado el germen de la desigualdad que beneficia a unos pocos y condena a muchos más, al tiempo que esquilma recursos sin posibilidad de reposición y condena a la pobreza y a la exclusión a millones de seres humanos.

Pero también deja sin contemplar otros instrumentos mucho más poderosos que la ayuda oficial al desarrollo para mejorar el bienestar y la seguridad de un alto volumen de la población mundial. Entre ellos cabe destacar –convertido ya en una reclamación histórica de los países en desarrollo, resumida en el lema «traid, no aid» (comercio, no ayuda)–, el establecimiento de un sistema mundial de comercio justo. Tras múltiples intentos, que arrancaron en noviembre de 2001 con la conferencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Doha, en diciembre pasado se confirmó de facto el abandono del esfuerzo negociador ante la imposibilidad de encajar la diversidad de intereses en juego, incluyendo los que afectan a los productos agrícolas, los servicios y la propiedad intelectual. Lo que los países en desarrollo demandan incansablemente es el final de las subvenciones agrícolas con las que los países desarrollados (especialmente Estados Unidos y Japón, que representan el 70% del comercio mundial) protegen a sus propios productores y facilitan sus exportaciones, desvirtuando la competencia global en los mercados y castigando a quienes aspiran a poder colocar sus productos (base fundamental de su bienestar económico) en igualdad de condiciones¹⁷.

¹⁶ Hoy muy alejada, con un escueto 0,29%, del tan mítico como incumplido objetivo establecido hace ya más de cuarenta años, por el que los países desarrollados se comprometían a dedicar el 0,7% de su PIB a ayudar a los más desfavorecidos.

¹⁷ En todo caso, el año se cerró con la X Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Nairobi entre los días 15 y 19 de diciembre, en la que los 162 Estados miembros lograron acordar la eliminación de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas (con el objetivo de que la medida sea plenamente aplicada a partir de 2018).

En ese mismo listado, siempre por encima de la ayuda oficial al desarrollo, cabe incluir un tratamiento adecuado de la deuda externa, con programas de reconversión y condonación que permitan a muchos Estados salir del túnel en el que llevan tanto tiempo sumidos, hasta el punto de hipotecar irremisiblemente su futuro. Igualmente cabe recordar la necesidad de reformar un sistema financiero que discrimina a muchos actores estatales, impidiéndoles obtener los recursos que faciliten la realización de proyectos cuya financiación queda fuera de su alcance en condiciones de mercado; sin olvidar la transferencia de tecnología, que permita aprovechar los avances que aceleran el ritmo de desarrollo y eviten profundizar la brecha digital que ya se ha convertido en un rasgo más de división planetaria. Ninguno de esos temas ha recibido atención significativa a lo largo de 2015 y nada permite suponer que ocurrirá algo distinto en el presente año.

¿Soluciones o cataplasmas?

La ventana de oportunidad que se abrió en los años noventa, aprovechando el alivio de la tensión internacional tras la implosión de la Unión Soviética, permitió atender a otras amenazas y riesgos tan obvios como la pobreza, las pandemias, el cambio climático, el crimen organizado, los comercios ilícitos y tantos otros, que, sin ser en ningún caso novedosos, nunca formaron parte de la agenda de seguridad de la Guerra Fría. Posibilitó, asimismo, replantear el concepto de seguridad –ampliando su campo de acción mucho más allá del de la defensa y el ámbito militar– y hasta perfilar el de seguridad humana centrada en liberar a los seres humanos de la necesidad y del temor. Del mismo modo, facilitó la adopción de posibles vías de respuestas alternativas a ese conjunto de desafíos, en las que los instrumentos militares volvían a ocupar su lugar natural como elemento disuasorio por excelencia y como mecanismo de último recurso.

Los trágicos acontecimientos del 11-S terminaron por cerrar esa ventana, dejando atrás lo que en ocasiones llevó a hablar de los «los felices noventa», para volver a un escenario dominado internacionalmente por la «guerra contra el terror» impulsada por Washington. En consecuencia, y hasta hoy, han quedado relegados aquellos apuntes de cambio sin haber explorado totalmente sus potencialidades y sin haber aprovechado el periodo de bonanza para llevar a cabo las reformas estructurales que demandaba el desgaste de las fórmulas aplicadas en aquel escenario de confrontación bipolar y el efecto acumulado de errores derivados de la defensa de un *statu quo* que llevó a subordinar todo a la estabilidad, a costa del desarrollo de tantos que quedaron excluidos del juego.

Si a eso se le agrega el efecto de la crisis económica que estalló en 2008, ampliando su impacto hasta convertirse en una crisis sistémica para la que todavía no se adivina una salida, el resultado es una agenda de seguridad volcada obsesivamente en atender a la amenaza terrorista, mientras el res-

to de los temas, tanto o más inquietantes, que ya se habían identificado una década antes han vuelto a quedar desatendidos. De la misma manera, se ha vuelto a apostar por el protagonismo de los medios militares para hacer frente a esa magnificada amenaza, como si la experiencia acumulada en Afganistán e Irak no bastara para demostrar que ese no es el camino más efectivo para encarrilar un país hacia la democracia, para eliminar a grupos como Al Qaeda o ahora Dáesh y, menos aún, para borrar la tentación del terrorismo de la mente de muchos seres humanos. Por último, se constata igualmente que se han aparcado las reformas necesarias en organismos internacionales más necesarios que nunca, como la ONU o el Fondo Monetario Internacional (FMI) y se han ralentizado procesos de integración regional tan esperanzadores en su día como la Unión Europea, la Unión Africana y los varios intentos ensayados en Latinoamérica.

Esa falta de impulso para actualizar y potenciar mecanismos de respuesta multidimensional y multilateral a los problemas de nuestros días –sea por resabios nacionalistas trasnochados de gobiernos reacios a admitir sus limitaciones, a renunciar a privilegios del pasado o a ceder protagonismo a nuevos actores– se traduce en el mantenimiento de pautas de comportamiento basadas en el cortoplacismo y el parcheo permanente. En el mejor de los casos ese *modus operandi* solo puede ganar algo de tiempo hasta que el problema en cuestión vuelva a emerger aún con mayor fuerza que en la ocasión precedente; pero en ningún caso sirve para resolverlo, confiando en que «el tiempo todo lo cura». Por el contrario, el paso del tiempo da ocasión a que se agraven aún más las dificultades (sirva el conflicto árabe-israelí para ejemplificarlo) y a que su prolongación acabe generando nuevos problemas y la emergencia de nuevos actores interesados en recurrir a las armas para poner fin a lo que en la mesa de negociaciones no termina por concretarse.

Más que nuevos instrumentos –sean tratados, acuerdos o tecnología aún por descubrir– lo que falta sobre todo es una toma de conciencia sobre la necesidad de mirar más allá de lo urgente para concentrarse en lo importante. El modelo que regula las relaciones internacionales en sus diferentes ámbitos –social, económico, político y de seguridad– ha podido resultar útil en el contexto de la confrontación bipolar y, a muy duras penas, durante la posguerra fría; pero hoy la necesidad de su actualización resulta ya imperiosa. Una actualización que implica no tanto establecer nuevos acuerdos –bastaría en buena medida con que se cumplan fielmente los ya firmados–, como recuperar los mandatos originales de muchas de las instituciones existentes y dar voz a nuevos actores tanto estatales como, crecientemente, no gubernamentales. En contra de quienes consideran que es quimérico lo que el lema «otro mundo es posible» propugna –en un intento por ampliar el marco de la globalización a otros terrenos y por corregir los efectos perniciosos de la desigual globalización económica y financiera–, mucho más increíble es pensar que el modelo actual puede servir para resolver los problemas a los que hoy nos enfrentamos. Sencillamente no da más de sí y la aplicación de

recurrentes cataplasmas, que apenas palian el daño durante un cada vez más escaso periodo, solo contribuye a retrasar la asunción de verdaderas soluciones.

Dejando para otros capítulos del presente *Panorama Estratégico 2016* el tratamiento de otros asuntos que encajan en este mismo marco de referencia, cabe abordar con un mínimo detalle lo que ocurre en dos contextos como África y Asia-Pacífico, lo que permitirá calibrar hasta qué punto se están planteando verdaderas soluciones o tan solo apósitos ocasionales o, peor aún, placebos.

África en busca de su identidad

Ni siquiera el ya citado Huntington contemplaba a África como una de las civilizaciones que presentaba en su personal modelo de choque de civilizaciones¹⁸, por entender seguramente que su principal característica era, más bien, su compleja diversidad religiosa y cultural (en sus más de 30 millones de km² se hablan más de 1.500 lenguas y se practican infinidad de religiones animistas, aunque el islam y el cristianismo abarcan ya, a partes iguales, en torno al 80% del total). Hoy, con los 1.100 millones de habitantes que pueblan sus 54 Estados, sigue mostrando una imagen netamente polarizada, en la que conviven ejemplos notorios de desarrollo y estabilidad con otros mucho menos positivos.

A día de hoy sigue siendo la zona más empobrecida del planeta (en torno a la mitad de los africanos malviven con menos de un euro diario). Pero también es el continente que alberga el 97% de las reservas mundiales de cromo, el 80% de las de coltán, el 50% de las de cobalto, el 57% de las de oro, el 20% de las de hierro y cobre, el 23% de las de uranio y fosfatos, el 32% de las de manganeso, el 41% de las de vanadio, el 49% de las de platino, el 60% de las de diamantes, el 14% de las de petróleo y la lista aún podría seguir con otras materias primas de indudable valor en los mercados internacionales. Si a pesar de ello la situación de la mayoría de la población africana es tan lamentable, esto solo se explica por el efecto combinado de la pésima gestión de buena parte de los gobernantes locales y de la implicación torticera de algunos significativos actores externos.

La mirada occidental dominante sobre África –contaminada de ignorancia, desinterés y prepotencia– tiende a presentarlo como un territorio condenado al subdesarrollo y a la violencia. Si, por un lado, sobresale la codicia por controlar sus ingentes recursos, por el otro, es cada vez más evidente el desasosiego que deriva de su imagen de zona emisora de flujos de población y de escenario donde germina con fuerza el terrorismo yihadista.

¹⁸ Samuel P. Huntington (2001): *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Ed. Paidós.

En el terreno económico los datos históricos dejan pocas dudas: si en los años sesenta del pasado siglo el crecimiento económico fue del 4,6%, en los setenta pasó al 3% y en los noventa ya era tan solo del 2,5%; todo ello en un contexto de acelerado crecimiento demográfico. Es cierto que durante la mayor parte de la década pasada se produjo un crecimiento medio del 7%, pero ya en 2009 (como reflejo de la crisis económica internacional iniciada en 2008) la cifra se redujo al 1,5%, aunque las previsiones más recientes para estos dos próximos años se vuelven a mover en el entorno del 4,5%. Conviene recordar, además, que esa mejora de la pasada década solo indica un cambio de tendencia momentáneo en términos macroeconómicos –lo que no quita que 16 países africanos vienen creciendo desde los años noventa a ritmos medios anuales del 4,5%–, sin que ese avance se haya trasladado a nivel microeconómico, mejorando las condiciones de vida diaria del conjunto de la población. Y todo ello mientras, albergando al 14% de la población mundial, África solo representa hoy en torno al 2,5% del producto interior bruto mundial y del comercio mundial y apenas recibe el 3% de toda la inversión extranjera directa.

Con respecto a la seguridad, la situación no es mucho más optimista ni en términos de la seguridad de los Estados ni de la seguridad humana. En términos cuantitativos, y siguiendo el *Conflict Barometer* del Heidelberg Institute for International Conflict Research¹⁹, de los 424 conflictos de todo tipo que identificaba en el planeta en 2014, 104 se localizaban en tierras africanas (solo por detrás de los 127 de Asia/Oceanía). De estos, 67 eran de alta intensidad repartidos entre 10 guerras (de un total de 21), 11 guerras limitadas (de un total de 21) y 46 crisis violentas. Las guerras que recoge el citado Instituto son las de Libia, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Nigeria (2), Somalia, Sudán del Sur y Sudán (3), mientras que las guerras limitadas afectaban a Argelia, Egipto, República Democrática del Congo (5), Kenia, Malí y Sudán del Sur, a las que se añade la derivada de la actividad del llamado Ejército de Resistencia del Señor en varios países.

En términos geopolíticos África sigue siendo un espacio sin un líder interno reconocido²⁰, capaz de coordinar los esfuerzos necesarios para hacer frente en común a los desafíos que se les presentan a unos Estados que siguen siendo estructuralmente débiles. Hasta hoy no ha sabido tampoco superar las malas relaciones vecinales que, en muchos casos, degeneran en rivalidades que acaban por debilitar aún más a cada uno de los afectados, ni se ha llegado a consolidar un sentimiento panafricano que supere barreras tan poderosas como las que establece el desierto del Sáhara, con los países norteafricanos y los subsaharianos avanzando por sendas solo ocasionalmente coincidentes. A eso se suma una bien visible competencia, de mar-

¹⁹ http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2014.pdf.

²⁰ La conversión de Nigeria en primera potencia económica del continente, desplazando a Suráfrica, no ha resuelto la cuestión.

cado perfil geoeconómico, entre actores externos (como China y Estados Unidos, pero también Francia) que pugnan por consolidar su influencia en la zona y que no siempre contribuyen positivamente a potenciar el entendimiento regional.

Todo eso lleva a que sean muchos los que consideran que África es, por definición, un caso perdido, condenado a sufrir recurrentes estallidos de violencia²¹, lo que llevaría a la convicción de que no tendría sentido implicarse a fondo en la búsqueda de soluciones a problemas que se ven como irresolubles. Asumir ese enfoque supondría apostar que lo más conveniente sería encapsular al continente, estableciendo un cordón sanitario a su alrededor para impedir la contaminación hacia el exterior de sus problemas internos, filtrando en todo caso aquello que sea ventajoso para los mercados internacionales (cerebros, mano de obra seleccionada y, sobre todo, materias primas vitales para el mantenimiento de nuestros modelos económicos). Esa actitud se refuerza todavía más si se agrega el terrorismo como un elemento con notable capacidad para perturbar el *statu quo* vigente y para exportar su letal carga a territorios occidentales.

En el otro extremo del espectro se sitúan quienes tienden a aferrarse a la caricatura de la África que ríe a pesar de su actual situación, entrando en una ensoñación (desmentida tantas veces por la historia) que les hace pensar que basta con liberar a los africanos de quienes en muchos de esos países han provocado su ruina actual para que se produzca un vuelco radical positivo en el bienestar y seguridad de sus habitantes. Como reza el lema «soluciones africanas para problemas africanos», el protagonismo en el esfuerzo tiene que ser asumido sin duda por los propios africanos; pero eso no significa en ningún caso dejarlos solos a su suerte. Por el contrario, tanto por corresponsabilidad histórica como por una inteligente defensa de los propios intereses, es preciso acompañar el proceso con la implicación de actores externos centrados preferentemente en:

- Empoderamiento local. Resulta imprescindible que los africanos se hagan dueños de su propio destino. Tras décadas (por no decir siglos) de apropiación por parte de otros, resulta urgente y vital que sean ellos mismos los que lideren las estrategias que se pongan en marcha para pasar página en una amarga historia de explotación irresponsable.
- Desarrollo de infraestructuras básicas. Sin la movilización sostenida de capitales públicos y privados no será posible encarar un esfuerzo de ese calibre. En las condiciones actuales no resulta sencillo activar la voluntad de estos últimos, por lo que es esencial que las instituciones públicas –nacionales y multilaterales– asuman el liderazgo en una primera etapa.

²¹ Doce de los 13 millones de víctimas mortales registrados en la totalidad de las guerras de la pasada década eran africanas.

- Potenciación del sector productivo. La posibilidad de romper su imagen de meros poseedores de recursos naturales pasa por transformar unas economías de monocultivo en otras más diversificadas y competitivas.
- Desarrollo de capital humano cualificado. Las evidentes deficiencias de los sistemas educativos en muchos de los países africanos terminan generando, simultáneamente, una constante fuga de cerebros y una falta de mano de obra suficientemente cualificada²² para cubrir las demandas del propio tejido productivo. De especial relevancia en cualquier estrategia dirigida a la potenciación del capital humano de África es el empoderamiento de las mujeres.
- Buen gobierno. La meta en este caso no es tanto reforzar interlocutores válidos a los ojos de los organismos internacionales como apoyar a líderes y autoridades realmente empeñados en la consecución de niveles de bienestar y seguridad aceptables para el conjunto de sus ciudadanos. En contra de la corriente dominante en el pensamiento neoliberal imperante, la manera de revertir esa fragilidad no puede venir del mercado, sino principalmente del reforzamiento del aparato estatal. Esto exige luchar decididamente contra la corrupción y la generalizada ineficiencia en la gestión de los asuntos públicos.
- La integración regional y subregional. Las limitaciones individuales de cada uno de los Estados hace aún más relevante la necesidad de contar con organismos regionales capaces de asumir buena parte de la carga. El primero a considerar deber ser, sin duda alguna, la Unión Africana (UA), pero sin que eso signifique el ostracismo de otros subregionales como la Unión del Magreb Árabe (UMA), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC), la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo de África Oriental (IGAD) y tantos otros. En su conjunto se trata de instancias que permiten sumar fuerzas para hacer frente a problemas comunes, que potencian mecanismos de resolución pacífica de las diferencias y que posibilitan la aplicación de economías de escala a proyectos que, de otro modo, no tendrían atractivo ni opciones de éxito.
- Resolución de contenciosos fronterizos y de conflictos abiertos. Sobradamente advertidos de la bomba de relojería heredada de la descolonización –con el trazado de unas fronteras que obligaban a vivir juntos a quienes no lo deseaban, sin respetar realidades históricas muy asentadas en la zona–, solo cabe calificar como sabia la decisión adoptada en su día por la extinta Organización de la Unidad Africana (OUA) de aceptarlas globalmente como definitivas. Aunque se pretendía con ello evitar que volviera a abrirse la puerta a nuevos focos de

²² Se estima que hay más médicos etíopes en Estados Unidos que en su propio país y más personal de enfermería de origen malauí en Gran Bretaña que en su propia tierra.

violencia, estos no han podido ser siempre evitados y ahí está el ejemplo de fragmentación de Sudán para recordar que no conviene bajar la guardia para evitar que algo similar pueda repetirse.

- Gestionar adecuadamente el crecimiento demográfico. Si no se logra desarrollar sistemas educativos y sanitarios adecuados, disponer de viviendas dignas para el conjunto de la población e integrar adecuadamente en el mercado laboral a los nuevos demandantes de empleo, cabe dar por descontado que la tensión social continuará aumentando hasta su explosión generalizada. El reto es crear condiciones de vida digna para la mayoría de la población, evitando así que la emigración o la violencia se conviertan en sus únicas opciones vitales.
- Mejorar las capacidades para hacer frente a las crisis humanitarias. Las consecuencias de las crisis humanitarias se convierten, si no son tratadas adecuadamente, en nuevos elementos belígenos. África no cuenta hoy con medios suficientes ya no para resolver los problemas que ocasionan estos fenómenos, sino tan siquiera para paliar sus efectos más perniciosos. El enfoque prioritario en este terreno debe ser la prevención, potenciando mecanismos de alerta temprana que permitan, con la adecuada voluntad política para ello, una acción igualmente temprana.

Asumir una agenda con estos componentes exige a los actores políticos africanos –cuando solo la mitad de los Estados podrían ser calificados como sistemas democráticos– un compromiso sostenido por mejorar no solo su capacidad gestora, sino también su transparencia y legitimidad ante su propia ciudadanía. En clave continental parece claro que Suráfrica y Nigeria son las dos referencias principales, en un proceso en el que otros países como Angola, Argelia y Egipto pretenden también ocupar posiciones de relevancia (mientras Libia, sumida en un profundo conflicto que cuestiona incluso su existencia como Estado, ha quedado, al menos de momento, apartada de la competición). Ninguno de ellos, en cualquier caso, ha culminado su aspiración ni dispone de los medios necesarios para ejercer el papel de líder, lo que apunta a un largo proceso en el que se irán decantando las opciones de cada uno en un ejercicio de geometría variable que está lejos aún de definirse en su totalidad.

De hecho, ni siquiera la Unión Africana ha logrado todavía consolidarse como la autoridad efectiva del continente. Desde su creación en 2001 –a partir del Pacto de Sirte, con muy visible protagonismo de la Libia de Muamar el Gadafi– la UA ha ido dotándose de ciertas capacidades, pero en ningún caso ha conseguido la aceptación de todos²³, ni la autoridad, ni los medios que le permitan algún día imponerse por encima de las rencillas vecinales. De momento se encuentra muy limitada, como consecuencia de las peleas en-

²³ Marruecos sigue al margen como señal de rechazo al reconocimiento de la República Árabe Saharaui Democrática.

tre algunos países por dominarla y del escaso nivel de diálogo franco entre buena parte de sus miembros. Al mismo tiempo, ni hay voluntad para permitirle actuar por encima de los Estados miembros, ni cuenta con los medios (humanos y presupuestarios, principalmente) para cumplir adecuadamente con sus tareas.

Entretanto, se han ido diluyendo iniciativas como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), nacida también en 2001, con la idea de reforzar, a través del buen gobierno, la democracia, el respeto de los derechos humanos y la resolución pacífica de los conflictos. Con ese objetivo, sus prioridades inmediatas han sido la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible, la integración del continente en la economía mundial y el empoderamiento de las mujeres. Pero queda aún mucho para ver si, efectivamente, tanto la UA como la NEPAD puedan provocar el salto que África necesita.

Por lo que corresponde a los actores externos, son muchos ya los que han agotado su credibilidad con tan altisonantes como incumplidas promesas de apoyo y ayuda. Baste recordar los reiterados anuncios del G-8, desde el formulado en Kananaskis (Canadá, 2002) –con un plan para sacar a África de la pobreza, dedicando el 50% de toda la ayuda oficial al desarrollo al continente–, hasta el de l'Aquila (Italia, 2009)²⁴ –en el que se apuntaba a garantizar el acceso al agua, aunque mezclado ese objetivo con la lucha contra la piratería y el crimen organizado–, sin olvidar el de Gleneagles (Gran Bretaña, 2005) volviendo a recuperar la oferta de una ayuda al desarrollo específica, ahora cifrada en 20.000 millones de euros, junto a la condonación de la deuda externa acumulada por 18 países pobres altamente endeudados, por un volumen de unos 35.000 millones de euros, y hasta la instrucción de 20.000 soldados africanos para operaciones de paz en el continente. Por su parte, el G-20, en el que Suráfrica es el único país miembro del continente, también se sumó a esa dinámica de aparente generosidad en la forma (pero vacía en el fondo), con la renovación, en su reunión de abril de 2009, del compromiso de dedicar entre 20.000 y 35.000 millones de euros para el cumplimiento en África de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En sustancia, un simple repaso al calendario de reuniones celebradas y, sobre todo a sus resultados tangibles, da como resultado un balance muy escaso de esa suma de promesas. En las circunstancias actuales, en consecuencia, poco cabe esperar de los próximos encuentros internacionales de estas instancias informales de poder mundial.

Más crédito merece, aunque en eso no significa un juicio favorable sobre lo que unos u otros están llevando a cabo, lo que algunos significados Estados vienen haciendo en términos estrictamente bilaterales. En primer lugar, el interés de Estados Unidos en África se explica en dos claves directamente relacionadas: seguridad energética y terrorismo internacional.

²⁴ Aunque África ha estado presente en la agenda de las reuniones celebradas desde entonces, no cabe reseñar ninguna iniciativa de cierta importancia.

En relación con la primera, y en paralelo a su propia apuesta con el controvertido *fracking*, su afán por reducir la dependencia energética de los países del golfo Pérsico y de algunos latinoamericanos ha incrementado el interés de Washington por garantizar el acceso a nuevas fuentes de suministro, como las localizadas en diversos países del continente africano. Si se toma en cuenta la previsión formulada por Estados Unidos, en el sentido de que para 2020 la cuarta parte de sus importaciones de petróleo procederán de África, es fácil entender la razón por la que la región ha pasado a entrar de manera decidida en la agenda estadounidense. En cuanto a la segunda, y ante el innegable auge del terrorismo internacional en diversos rincones de África –con Somalia y Nigeria²⁵, en primer lugar, seguidos de otros países del Sahel y del Magreb– Washington parece dispuesto a poner en marcha una respuesta netamente militarista, similar a la que aplica en otras regiones. Esto le permite, además, ir tomando posiciones en la creciente competencia con otros actores externos (China, sobre todo) por controlar un continente que, como ya hemos señalado anteriormente, no tiene «dueño» estratégico.

El instrumento preferente de ese empeño es el US AFRICOM (Mando África de Estados Unidos). Aunque inicialmente figuraba como parte del Mando Estratégico de EE.UU. para Europa (EUCOM), desde octubre de 2008 existe ya como una entidad autónoma, aunque su cuartel general siga ubicado en Stuttgart (Alemania), debido a las resistencias de muchos gobiernos locales a asumir el coste que supone la carga social y de seguridad que comporta convertirse en el anfitrión. Washington ha procurado presentar AFRICOM más como un esfuerzo para el desarrollo africano que como un marco de coordinación y dirección de operaciones militares. Entre sus tareas oficiales figuran reforzar la cooperación de la seguridad en el continente y crear nuevas oportunidades para los socios africanos, facilitando así el trabajo conjunto para promover la democracia, la salud, la educación y el crecimiento económico. En esencia, se prevé aportar más «soft power» para hacer frente a las causas estructurales de los conflictos –los Estados fallidos o el terrorismo–, pero manteniendo los fundamentos tradicionales, bajo las directrices del «hard power», centrados más en la prevención de conflictos violentos que en la intervención militar. Sin embargo, esta visión holística (con fuerte carga propagandística) parece poco viable por lo que transmite la realidad diaria de las actividades realizadas por EE.UU. en la región. Sin duda, Washington apoya las iniciativas humanitarias o los programas de cooperación para el desarrollo, pero lo que se deduce del análisis de su herramienta más potente en la zona (sus fuerzas armadas), junto con su gran interés energético y su campaña global contra el terrorismo –que inevitablemente terminan entremezclándose– acaba planteando muchas dudas sobre el verdadero papel que está llamado a desempeñar AFRICOM en esta parte del mundo.

²⁵ Un análisis del grupo Wilayat al Sudan al Gharbi, antes conocido como Boko Haram, puede verse en Jesús A. Núñez (2015): *Boko Haram: el delirio del califato en África Occidental*, Los Libros de la Catarata.

Aunque solo fuera como derivación del pasado colonizador de algunos de ellos, cabría suponer que los países europeos tendrían que ser también actores externos principales en la agenda africana de hoy. Pero, con la excepción de Francia en algunas de sus antiguas colonias, ni por separado ni como Unión Europea puede detectarse una huella destacada en el continente. Bloqueada institucionalmente hasta diciembre de 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, apenas pudo implementar su Estrategia de Seguridad y Desarrollo, establecida en 2005, para facilitar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que iba acompañada de un compromiso para dedicar anualmente 10.000 millones de euros en ayuda oficial al desarrollo africano hasta 2010. Atrapada en sus propias carencias y divergencias para conjugar los intereses nacionales de sus 28 miembros, el balance de su acción africana sigue siendo magro.

Hubo que esperar hasta el año 2000 para celebrar la primera Cumbre UE-África (El Cairo). Pero, en todo caso, en lo realizado desde entonces sigue siendo muy evidente que la apuesta comunitaria por África, vista mucho más como un problema y una amenaza que como una oportunidad, está demasiado sesgada hacia la represión de la emigración irregular y la lucha contra el terrorismo, sin que su implicación en el continente haya rendido suficientes frutos como para cambiar la situación estructural de ninguno de los países africanos.

Más novedosa en comparación, aunque ya perceptible desde hace más de una década, es la fuerte presencia de actores como China e India. La pujanza internacional de Pekín –todavía muy centrada en la actualidad en garantizar su seguridad energética y alimentaria– tiene en África una visibilidad muy notable. En su imparable avance juega con varias ventajas. En primer lugar, no tiene hipotecas coloniales en la región, como ocurre con algunos europeos, lo que le confiere mayor facilidad de interlocución. Además, en la práctica no exige ninguna condicionalidad a sus socios africanos en claro contraste con las exigencias occidentales en materia democrática y de derechos humanos. Por último, suele cumplir sus compromisos (en condiciones y plazos, aunque ya son considerables las críticas por la baja calidad e insostenibilidad de muchas de sus realizaciones) y dispone de un notable volumen de fondos para invertir en todo tipo de proyectos, utilizando sus conglomerados empresariales públicos (aunque en algunos casos sean formalmente privados).

Según el *Global Trends*, del Consejo Nacional de Inteligencia de EE.UU., en 2025 África seguirá siendo la región más vulnerable del planeta en términos de retos económicos, presión demográfica, conflictos violentos e inestabilidad política. También continuará siendo un vital proveedor de recursos naturales, una región más desigual y el continente más pobre, con más de la mitad de su población por debajo de los 24 años de edad. La superación de los desafíos que esos datos plantean, según esa misma fuente, pasa inevitablemente por un mayor grado de intervención internacional.

La fuerza de la costumbre, el temor al riesgo de ensayar fórmulas nuevas (cuando conocemos perfectamente cada matiz de un juego que llevamos practicando desde hace mucho tiempo) y la tradicional visión de corto plazo que caracteriza las relaciones internacionales son poderosos factores que llevarían a pronosticar que apenas hay margen para salirse del camino trillado hasta aquí. Según esa visión, África parece a punto de convertirse en un escenario preferente de lo que algunos entienden ya como una nueva guerra fría (esta vez con China en lugar de la Unión Soviética como competidor frente a Estados Unidos por el liderazgo mundial). En ese caso, lo más probable es que, siguiendo un modelo sobradamente conocido, África siga estando secuestrada en manos de quienes aspiran al dominio mundial, como un campo de batalla secundario en el que ambos activen a sus aliados circunstanciales. Si eso ocurre, al tiempo que los actores externos se preocupan por establecer los necesarios cortafuegos para evitar verse afectados por lo que allí pueda ocurrir, no cabe ninguna duda de que el camino africano a través del túnel solo conduce a más oscuridad para el futuro. Frente a ese oscuro augurio, solo queda recordar que si África se hunde, nos hundimos todos.

Asia-Pacífico, nuevo teatro principal de operaciones

En mitad de un proceso que se remonta años atrás, hay tantos elementos de juicio para concluir que Washington y Pekín están ya en inevitable rumbo de colisión, como para asegurar que terminarán convirtiéndose con el tiempo en compañeros de viaje. Dado el elevado número de variables en juego, la imposibilidad de ambos actores para controlarlas en su totalidad y la imposibilidad de saber cuál es el verdadero propósito de cada uno de ellos, no queda más remedio que concluir que todo es posible.

Quienes suelen optar por el primer escenario comienzan habitualmente argumentando que EE.UU. está decidido a preservar su condición de potencia hegemónica. China, por su parte, parece resuelta a cuestionar el *statu quo* actual, comenzando por asegurarse el control de las aguas circundantes hasta la «primera cadena de islas»²⁶, para lo que está ya empeñada en dotarse de unas capacidades militares que le permitan anular algún día la ventaja naval de la que hoy disfruta EE.UU.

En esa línea, y en relación con la región Asia-Pacífico, Washington opta por autodefinirse como una «potencia residente» en el Pacífico, indicando ade-

²⁶ La estrategia naval china comprende el rosario de islas e islotes (incluyendo los artificiales que está reconviertiendo a marchas forzadas en terreno útiles para actividades militares) que va desde Filipinas, al sur, hasta el archipiélago japonés, al norte, incluyendo a Taiwán. Para una fase posterior quedaría alcanzar el control de las aguas que hay entre esa línea y la denominada «segunda cadena de islas» que va desde Japón hacia el sudeste, incluyendo las islas Marianas y Guam hasta rematar en Papua-Nueva Guinea.

más su voluntad de pivotar hacia ella su peso estratégico, con el objetivo de tener allí el 60% de su fuerza naval desplegada permanentemente hacia 2020. Reconoce así el desafío que plantea Pekín y la creciente importancia de esos mares, mucho más allá de su importancia comercial y, consciente de que su superioridad naval y su papel de gendarme regional no están garantizados *sine die*, parece empeñado en renovar el esfuerzo para consolidar la ventaja adquirida desde el final de la II Guerra Mundial y para actualizar la vigencia de los lazos (tanto económicos y políticos como estrictamente militares) que mantiene con el amplio conjunto de países prooccidentales del área.

Como un añadido a ese tipo de argumentos surge de inmediato la indisimulada inquietud que genera el ascenso de China (por muy pacífico que quieran presentarlo sus gobernantes). Un ascenso que se fundamenta en tres décadas ininterrumpidas de crecimiento económico, a un ritmo único entre los grandes, y que determina una aspiración inequívoca de convertirse en una potencia global. De ahí a suponer que el regreso del Imperio del Centro a la primera fila mundial va a crear situaciones de tensión (y hasta de choque frontal) con los países vecinos y hasta con EE.UU. hay solo un paso, que para muchos ya se está dando. Así cabría entender el generalizado rearme chino a pesar de las dificultades económicas en otros terrenos, las crecientes reclamaciones de soberanía sobre islas e islotes –tanto en el mar de China Oriental como en el Meridional–, la ampliación en 2013 de su zona de identificación de defensa aérea (ADIZ) en el mar de China Oriental, los reiterados ataques cibernéticos y hasta la navegación de sus submarinos en plena zona económica exclusiva estadounidense.

China no oculta su afán de ser percibido como una potencia emergente, tanto en las disputas que mantiene con buena parte de los países vecinos, como en su exigencia de uso pleno de su zona económica exclusiva. En paralelo, ya en septiembre de 2012 puso en servicio su primer portaviones (y el segundo ya está en marcha), al tiempo que reiteraba su voluntad de desarrollar ambiciosos planes de construcción de una flota oceánica y de consolidar el llamado «collar de perlas» a lo largo del océano Índico²⁷. Con una intención similar, a la que se suma un notorio interés por promover nuevas rutas comerciales hasta el continente europeo, pasando por Asia Central, Pekín ha definido un ambicioso plan dado a conocer con el acrónimo inglés OBOR (*One belt, one*

²⁷ Constituye una sucesión de instalaciones marítima –tanto civiles (terminales portuarias, refinerías, oleoductos y gasoductos, así como conexiones terrestres y ferroviarias) como militares (para servicio de su flota de guerra, actividades de inteligencia...)– que China ya está desarrollando en colaboración con algunos países ribereños. Destacan entre ellas las localizadas en los puertos de Gwadar (Pakistán), Hambantota (Sri Lanka), Sittwe (Birmania) y Chittagong (Bangladesh). Por otra parte, desde 2008 ha ido consolidando su presencia naval en aguas del golfo de Adén, participando en la operación internacional antipiratería y, en noviembre pasado, anunció un plan para establecer su primera base naval fuera del país, en Obock (Yibuti; a 7.700 km de territorio chino).

road)²⁸, que pretende reactivar la legendaria Ruta de la Seda, con el añadido de una Ruta de la Seda Marítima (coincidente en gran medida con el ya citado «collar de perlas»).

Pero frente a ese panorama, que parece orientado hacia la confrontación, también hay argumentos a favor de la colaboración. Aunque ha perdido fuerza en la actualidad, hace muy poco todavía se vislumbraba una especie de G-2, yendo más allá de la coexistencia pacífica para configurar un liderazgo compartido en el que las dos potencias estarían interesadas no solo en controlar la estabilidad en sus respectivas áreas de influencia, sino en gestionar en común la respuesta a riesgos y amenazas globales²⁹. En función de sus especiales responsabilidades, y ante la falta de una organización que pueda atender de manera efectiva los asuntos mundiales, se abre la posibilidad de que ambos procuren no solamente evitar un choque directo, sino también alcanzar soluciones compartidas a problemas que exceden sus capacidades individuales. Cabe suponer, a fin de cuentas, que es su notoria interdependencia lo que impulsó en 2009 la puesta en marcha del Diálogo Económico y Estratégico, actualmente ya por su séptima edición³⁰.

Sin rebajar la importancia de los factores señalados hasta aquí para inclinar la balanza en uno u otro sentido, bien puede ocurrir que el futuro de las relaciones sino-estadounidenses venga determinado mucho más por factores internos que externos. En lo que se refiere a EE.UU., y aunque hoy su preeminencia no sea tan incuestionable como a principios de la posguerra fría, sigue siendo aún el actor de referencia planetaria en el terreno militar, económico, científico y cultural. Aunque eso no le permita dominar a su antojo el mundo, todavía está varios escalones por encima de los demás aspirantes a convertirse en algún momento en actores de envergadura mundial (sea la Unión Europea o cualquiera de los denominados BRICS³¹, China incluida). En ningún caso parece hoy en peor posición que el resto de los países afectados por la crisis económica global sino que, por el contrario, parece estar saliendo del pozo a mayor ritmo que el resto de las economías desarrolladas. Si a esto se le suma la revolución energética que Barack Obama está impulsando, con el objetivo de convertir a Estados Unidos en el primer productor y exportador mundial de hidrocarburos (gracias a sus ingentes reservas de

²⁸ La primera referencia pública la hizo el presidente Xi Jinping en septiembre de 2013, durante su visita a Kazajstán, definiendo cinco áreas de desarrollo: elaboración políticas mutuamente complementarias, conectividad de sistemas de carreteras, promover facilidades que permitan aumentar los intercambios comerciales, facilitar la circulación monetaria y reforzar los intercambios entre personas.

²⁹ El ya citado acuerdo en el marco de la Cumbre del Clima de París sería una señal en esa dirección.

³⁰ En la agenda de la última reunión, celebrada en junio de 2015, destacaron los temas ligados a la cooperación bilateral en el cambio climático, al desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección de los océanos, así como en áreas en la que hay evidentes desacuerdos como fronteras marítimas, ciberseguridad y derechos humanos.

³¹ Brasil, China, India, Rusia y Suráfrica.

gas de esquisto), no es aventurado vislumbrar un renovado liderazgo estadounidense, mucho menos hipotecado en escenarios como Oriente Medio (aprovechando precisamente su independencia energética), con más activos para mantener a su vera a países europeos deficitarios en energía y, en definitiva, con mayor margen de maniobra para seguir actuando como «nación imprescindible».

China, por su parte, ha llegado al límite de las posibilidades que le ofrecía el modelo que la ha convertido en la segunda economía mundial. Su actual ritmo de crecimiento (6,8% según los datos provisionales de 2015) no es un simple mal dato coyuntural para quien se había acostumbrado a crecer por encima del 9%. Señala definitivamente el final de un modelo basado en salarios bajos, financiación pública de empresas ineficientes (con el objetivo de garantizar empleo para todos) y apuesta por la exportación de bienes baratos a toda costa. Hoy, China se enfrenta a una burbuja financiera³² e inmobiliaria de dimensiones gigantescas y a una caída de la demanda externa que no puede fácilmente compensar con un incremento similar de la demanda interna, dado que las pautas básicas de consumo de la gran mayoría de la población china apenas se han modificado. Es cierto que ya 900 millones de personas han alcanzado una renta per cápita de unos 3.000-3.500 dólares, pero otros 500 millones se mueven por debajo de los 1.700; lo que determina que, en términos globales, la renta individual china es similar a la de República Dominicana.

La cuestión ya no es, por tanto, si China va a sobrepasar a EE.UU. antes de 2028 como primera economía mundial, sino si va a poder controlar unas dinámicas que ponen en peligro su propia estabilidad interna. El reto, ahora con Xi Jinping y el resto de los «príncipes» de la quinta generación, es aún de mayores dimensiones.

En el ámbito interno China se enfrenta a crecientes demandas de una población que aspira a mejorar sustancialmente su nivel de vida, algo especialmente acusado en las regiones del interior (que apenas se han beneficiado hasta ahora del auge que han vivido las zonas costeras). A muy corto plazo los nuevos gobernantes se verán ante la necesidad de «pinchar la burbuja», por simple incapacidad para financiar indefinidamente unas empresas que no son competitivas, lo que se traducirá en una enorme dificultad para seguir garantizando el empleo a los que ya lo tienen y para incorporar a los nuevos demandantes. También será difícil en estas condiciones incrementar los salarios para que sean los consumidores internos los que tiren de la economía nacional, porque perdería su principal ventaja para competir en los mercados internacionales sin tener aún a mano un modelo alternativo.

³² El inicio del año en los mercados bursátiles, con caídas que han obligado ya (al cierre de estas páginas, a mitad de enero de 2016) a activar en dos ocasiones el mecanismo *circuit breaker*, parecen confirmar su estallido, lo que augura más tensiones a corto plazo.

Esa situación está generando tensiones sociales crecientes, lo que obligará a los actuales gobernantes a concentrar mucho más sus esfuerzos en la gestión de la situación interna. La necesidad de desarrollar un nuevo modelo económico, que tome el relevo al ideado en su día por Deng Xiaoping, es un experimento que lleva aparejados riesgos no solo socioeconómicos sino también políticos para un partido comunista que pretende seguir siendo el pilar fundamental de China.

En el ámbito externo es igualmente previsible que China tenga que reconsiderar sus ambiciosos planes. Nos habíamos acostumbrado ya a un aparentemente imparable activismo internacional chino en todos los rincones del planeta, impulsado sobre todo por su poder financiero y sus necesidades energéticas y alimentarias. Si, por un lado, se han convertido ya en habituales las noticias sobre la adquisición de compañías occidentales con capital chino, por otro, también es frecuente el anuncio de la firma de acuerdos de largo plazo en África o en Latinoamérica que le proporcionan el uso de tierras para actividades agrícolas o productos energéticos o minerales para sustentar su alto ritmo de actividad. Aunque esa ampliación de su radio de acción a escala global puede ser interpretada como un símbolo de ambición, también cabe contemplarla como una absoluta necesidad y como un incremento de la vulnerabilidad, aunque solo sea por el hecho de que para garantizar la llegada de esos productos a cualquier punto de los más de 14.000 km de costa china es necesario atravesar aguas oceánicas que todavía no están bajo control de su armada.

De hecho, es precisamente esa doble percepción de necesidad y vulnerabilidad lo que explica, junto a un punto de ambición nada desdeñable, el comportamiento de Pekín con sus vecinos (y con EE.UU.) en sus mares próximos, teniendo en cuenta que el 50% del tonelaje mundial y el 30% del valor de todas las mercancías mundiales atraviesan los mares de China Oriental y Meridional. En términos de necesidad, los mares adyacentes le ofrecen a China una buena oportunidad de aprovechar sus ricos bancos de pesca y sus reservas de petróleo y gas. Eso explica por sí solo la intensidad de sus acciones, tanto políticas como militares, explorando los límites de la paciencia de prácticamente todos sus vecinos con reclamaciones cada vez más exigentes de zonas marítimas y terrestres que le permitirían reducir su enorme dependencia de hidrocarburos. En cuanto a la vulnerabilidad, basta con señalar que toda su capacidad naval no le alcanza para garantizar el control de unas rutas marítimas vitales para sostener su esfuerzo.

El rosario de contenciosos que mantiene con sus vecinos arranca con las islas Spratley –compuestas por un centenar de islotes y arrecifes, que apenas suman 5 km², esparcidos en una extensión de algo más de 400.000 km² en el mar de China Meridional–, sobre las que confluyen las reclamaciones de Brunei, China, Filipinas, Malasia, Taiwán y Vietnam. China toma como referencia inamovible su propia demarcación de ese mar, aplicando una pauta de comportamiento que se repite en lo que se ha dado en llamar «inciden-

tes de libertad de navegación». Habitualmente China utiliza los buques de sus agencias marítimas civiles para realizar incursiones en aguas en disputa, mostrando de ese modo la vigencia de su reclamación y chequeando el nivel de la respuesta de los países afectados. Evita en general desplegar abiertamente sus buques de guerra, lo que le concede un amplio grado de maniobra para escalar o desactivar la tensión sin mayores consecuencias a corto plazo; aunque también en ocasiones ha optado por esa vía, junto al sobrevuelo de sus aviones en las zonas conflictivas y, más recientemente, la construcción de instalaciones aeroportuarias en islotes artificiales³³. Todo ello sin abandonar la actividad diplomática y el intento por lograr apoyos en la ONU, interpretando a su manera la Convención sobre el Derecho del Mar, al tiempo que ofrece a esos mismos vecinos la puesta en marcha de proyectos conjuntos de explotación de las riquezas pesqueras o la exploración de hidrocarburos, contando con que ninguno de ellos dispone de la tecnología ni los fondos necesaria para hacerlo individualmente.

Un segundo frente de problemas se localiza en el mar de China Oriental, en torno a las islas Diaoyu/Senkaku, en este caso con China, Japón y Taiwán como partes interesadas. En ese punto se solapan las zonas económicas exclusivas y el contencioso ha ido adquiriendo un tono cada vez más problemático en la medida que tanto Pekín como Tokio han jugado a exacerbar el nacionalismo casero, lo que reduce su margen de maniobra para reconducir pacíficamente sus diferencias. Japón, además, ha dado el paso de adquirir a su propietario privado tres de las disputadas islas –lo que ha provocado una crítica frontal china– y más recientemente anunció su intención de nacionalizar las aproximadamente 400 islas e islotes que todavía están sin reclamar en sus aguas.

Mención aparte merece el problema que representan Taiwán y Corea del Norte. En el primer caso, y con los vaivenes que ha tenido el caso a lo largo de estas últimas décadas, la cuestión no se circunscribe al plano bilateral sino que también afecta directamente a EE.UU. Washington mantiene una ambigüedad estratégica que le permite no desairar completamente a Pekín, sin dejar de apoyar militarmente a Taipéi (aunque no satisfaga todas sus peticiones para dotarse de los misiles y cazas más avanzados³⁴). Lo que está en juego aquí, dando por hecho que no cabe descartar (aunque sea hoy improbable) una medida de fuerza por parte de Pekín para lograr la unificación del país, es el grado de credibilidad que Washington transmi-

³³ Sirva de ejemplo el acelerado esfuerzo chino para construir una pista de aviación de 3.000 metros de longitud en el islote artificial Fiery Cross Reef, dentro del archipiélago de las Spratly, en el mar Meridional de China), lo que le ha permitido ya iniciar el año con aterrizajes y despegues de vuelos militares, con la consiguiente protesta de Vietnam.

³⁴ En diciembre pasado el Congreso estadounidense mostró su acuerdo para que se materialice la venta a Taipéi de las dos primeras fragatas de la clase Perry, dotadas de misiles guiados, de un total de cuatro aprobadas un año antes. Será la primera venta de material de defensa a Taiwán en los últimos cuatro años.

te a todos los países de la región que perciben a China como una amenaza directa a sus intereses.

En el segundo, es China –en su calidad de primer socio comercial y financiero– quien debe mostrar su capacidad para evitar el descarrilamiento total de un proceso que Pyongyang tensa constantemente³⁵. Pero también Estados Unidos se juega buena parte de su reputación como garante último de la seguridad de Corea del Sur. Una vez más, dependiendo de las señales que emita Washington en relación con su compromiso de seguridad con Seúl, los demás países de la región evaluarán sus opciones para acogerse bajo el manto estadounidense, unirse entre ellos para resistir la presión china o acomodarse a las pretensiones de Pekín.

Aunque se suele enfatizar que Estados Unidos se enfrenta a no pocos problemas en diferentes partes del planeta, que lastran su capacidad para atender a asuntos en los que están en juego sus verdaderos intereses vitales, no puede decirse que China los tenga de menor entidad. Por si fueran pocos los esfuerzos que Pekín debe realizar para gestionar los contenciosos ya mencionados, todavía hay que considerar la creciente dificultad que tiene en sus relaciones con países como Rusia e India. Con el primero, con quien comparte 4.300 km de frontera, el propio Xi ha declarado recientemente que se trata del «espacio estratégico más importante». Sin embargo, más allá del interés común por impedir la prolongación de la hegemonía estadounidense, son más los puntos de divergencia que los de convergencia, de ahí que no quepa esperar a corto plazo un estrechamiento de los vínculos estratégicos entre ambos.

Menos aún cabe prever algo similar en relación con India. Por el contrario, las últimas noticias de la zona hacen referencia a la decisión de Nueva Delhi de crear un cuarto Cuerpo de Ejército orientado hacia la frontera común, para hacer frente a lo que considera un creciente intrusismo chino más allá de la Línea de Control, establecida como frontera informal (cuestionada) desde 1959. Con un punto más de ambición por discutir el pretendido liderazgo chino en el Índico, el primer ministro indio, Narendra Modi, también ha ido perfilando a partir de sus visitas del pasado año a Seychelles, Mauricio y Sri Lanka una iniciativa que ha recibido el nombre de SAGAR (Océano, en hindi)³⁶. Aun así, la balanza militar es claramente favorable a Pekín, no

³⁵ Como bien ha vuelto a demostrar a finales del pasado año con el lanzamiento de su primer misil balístico lanzado desde un submarino y, el pasado 6 de enero, con su cuarta prueba nuclear. Aun así, interesado sobre todo en garantizar la supervivencia del régimen, también envía señales de estar interesado en un acuerdo por el que cejaría en su empeño a cambio de un acuerdo de paz que implique directamente a Washington y del fin de las maniobras militares que EE.UU. realiza regularmente con Corea del Sur.

³⁶ SAGAR es el acrónimo de *Security and Growth for All in the Region*. Aunque se presenta como un intento de Nueva Delhi por aumentar su peso en el océano Índico, colaborando con los Estados-islá de la zona para mejorar las capacidades comunes para la seguridad marítima y para el fomento de los intercambios comerciales, es inmediato entenderlo como

solo por la superioridad de las fuerzas en presencia, sino también por la constante apuesta china para crear infraestructuras viarias que le permiten incrementar con mucha mayor rapidez que a sus vecinos indios la presencia de sus tropas a lo largo de los 4.000 km de frontera común.

Además de los enormes retos que la mera gestión de ese entorno vecinal le plantea a China, Estados Unidos no permanece pasivamente a la espera de verse superado en una región de creciente importancia para sus intereses geopolíticos y geoeconómicos. Para empezar, parte de una situación de superioridad militar incuestionable en cualquier categoría de armas que se considere. Por si eso no bastará, está implicado en un proceso de largo alcance para neutralizar los efectos de la estrategia china de antiacceso/denegación de área (A2/AD, en el argot de la defensa), basado en el concepto de la estrategia de batalla aéreo-naval (*Air Sea Battle Strategy*, en su concepción original). En esa línea ya se ha producido el relevo del portaviones Kitty Hawk por el más avanzado George Washington y el grupo de destructores de la VII Flota ya está dotado con el sistema *Aegis*. Con la misma idea de contener la pujanza china y estar en condiciones de golpear desde más allá del alcance de sus sistemas aeronavales, planea la entrada en servicio de 260 cazas F-35C (invisibles al radar), la ampliación del radio de acción de los F-18 (con depósitos adicionales) y dotarse de más aviones de guerra electrónica EA-18G.

Cuenta, además, con un conjunto de alianzas bilaterales con la mayoría de los países que rodean a China, incluyendo no solo a sus tradicionales aliados en Australia (con un acuerdo para desplegar en su suelo una Unidad Expedicionaria de marines), Japón (con quien ha acordado la instalación de un nuevo escudo antimisiles y al que presiona para que aumente su presupuesto de defensa y elimine la restricción histórica que le impide emplear efectivos militares en defensa de algún aliado fuera de su territorio) y Corea del Sur (donde mantiene en torno a unos 25.000 efectivos), sino incluso acelerando el proceso de normalización de relaciones con países como Myanmar (a donde Obama realizó su primera visita al exterior tras su reelección). En el mismo sentido hay que interpretar el refuerzo militar que prácticamente todos estos países están realizando. Aunque se puede entender que, en parte, ese rearme local es una señal de las dudas que genera Washington en cuanto a sus garantías de seguridad frente a una China que tienden a ver con manifiesto nerviosismo; también es cierto que en un hipotético escenario de confrontación armada es más fácil suponer que se sumarían a las fuerzas estadounidenses antes que a las chinas (sobre todo si afectan a sus intereses directos).

Y todo ello sin olvidar la intensificación de las relaciones políticas, económicas y comerciales de Washington con quien es, en definitiva, el país que

una apuesta por contrarrestar la expansión china, en paralelo a sus planes militares para alcanzar los 200 buques de guerra en la próxima década.

mayor volumen de bonos del Tesoro estadounidense posee. A ambos les interesa estrechar aún más sus lazos comerciales, contando con que son recíprocamente el segundo socio en sus relaciones planetarias (con un volumen de intercambios que superó los 559.000 millones de dólares en 2014). La intensificación de sus relaciones es, precisamente, uno de los mejores elementos de prevención de conflictos y un poderoso elemento de disuasión, al considerar que las ventajas obtenidas por cualquier medida de fuerza no compensan las pérdidas provocadas por la ruptura de relaciones.

Asumiendo que a ninguno de ellos les interesa una confrontación abierta, la relación de fuerzas es (y seguirá siendo por décadas) favorable a Washington. Si además de eso, tomamos en consideración que China debe ahora preocuparse mucho más de gestionar su propio proceso interno, plagado de obstáculos para el liderazgo del partido comunista, cabe esperar que se vea obligada a atemperar sus impulsos de dominio regional y mundial.

¿Y así hasta cuándo?

A la luz de lo analizado hasta aquí nada parece indicar que 2016 vaya a deparrarnos un drástico giro (aunque lo mismo cabía decir de 1989, hasta que cayó el muro de Berlín, o de 2001, hasta el trágico 11-S). En este año en el que se cumplen quince desde que se puso en marcha Wikipedia y diez desde que arrancó Twitter, incluso acontecimientos mundiales como los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro pueden ser recordados a posteriori más como el punto álgido de la crisis brasileña que como el acontecimiento deportivo de mayor repercusión mundial. Tampoco parece que las reuniones del G-7 (26/27 de mayo, en la localidad japonesa de Mie, con la obligada ausencia de Rusia) y del G-20 (4/5 de septiembre, en la ciudad china de Hangzhou) vayan a permitirnos escapar del pronóstico realizado por la directora gerente del FMI, Christine Lagarde, en el sentido de que el año registrará un crecimiento económico «decepcionante». A las dudas sobre la posible salida de la crisis o de una nueva recaída se suma en el marco de la UE el prometido referéndum británico y, en el marco atlántico, la posible aprobación del controvertido Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP).

Este último es un buen ejemplo del abandono del esfuerzo multilateral por sacar adelante un nuevo acuerdo comercial planetario y de la preferencia, como alternativa, por acuerdos regionales o bilaterales en los que suele imponerse el criterio del más fuerte. La manera oscurantista con la que, desde 2013, se está negociando el tratado entre Estados Unidos y la Unión Europea no parece encajar con los procedimientos exigibles a negociadores de países democráticos. El acuerdo comercial pretende abarcar medidas que faciliten el acceso a los respectivos mercados, procurando armonizar (a la baja) las legislaciones y regulaciones de cada parte y estableciendo normas medioambientales, laborales y sanitarias que afectan a la agricultura, los servicios, la gestión de inversiones y las adquisiciones del sector público. Su

agenda choca en principio con la de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dado que apunta a un sistema de comercio discriminatorio (justo lo contrario de lo que propugna el reto 17 de los ODS). Además, aumentan las voces que ya se oponen a las previsible cláusulas de protección de la propiedad industrial, por entender que tendrán un efecto negativo en la disponibilidad de medicamentos genéricos. En la misma línea, si finalmente sale adelante con el contenido que parcialmente se va conociendo, el mecanismo de resolución de disputas entre inversores extranjeros y Estados (ISDS) plantea igualmente una considerable inquietud ante la posibilidad de que el inversor pueda reclamar ante un organismo de arbitraje, fuertemente sesgado en su composición, compensaciones por pérdida de beneficios previstos si el Estado en cuestión modifica la legislación existente cuando se realizó la inversión.

La renuncia a un acuerdo comercial global y la apuesta por instancias regionales –sean la Unión Euroasiática³⁷, impulsada por Rusia, o el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP)³⁸, alentado por Estados Unidos– denota no solo un interés geoeconómico sino también geoestratégico. En el primer caso, Moscú pretende consolidar su influencia directa en países vecinos –aprovechando sus lazos históricos, el paso de buena parte de sus infraestructuras energéticas por suelo ruso y la necesidad de muchos de ellos de contar con un patrón internacional– para que le sigan sirviendo de «colchón amortiguador» ante lo que percibe como un creciente asedio liderado por Estados Unidos³⁹. En el segundo –que constituye hoy el acuerdo de libre comercio más importante del planeta, al contar con países que representan el 40% de la economía mundial– Washington sigue adelante con su estrategia de contención de la expansión china más allá de sus aguas costeras, asegurando la participación de países latinoamericanos y asiáticos para contrarrestar la actitud cada vez más expansiva de Pekín.

El resto de los asuntos de la agenda global parecen ajustarse a un mero «business as usual». Así, en el terreno electoral –y sin perder de vista lo que pueda ocurrir en Rusia (en una nueva prueba para comprobar si el presidente Vladimir Putin puede mantener el control de la Duma estatal a pesar del adverso clima económico) en República Democrática del Congo (con la duda sobre si el actual presidente, Joseph Kabila, permitirá su celebración u optará por retrasarlas, dado que no puede presentarse a un tercer mandato consecutivo) o en Irán (no solo para las legislativas, sino también para elegir a los miembros de la Asamblea de Expertos que previsiblemente tendrán que elegir un nuevo líder supremo en los próximos ocho años de su manda-

³⁷ Activa desde el 1 de enero de 2015 integra a Armenia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguistán y Rusia; aunque sigue abierta a nuevos miembros.

³⁸ Firmado el 5 de octubre de 2015 por Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

³⁹ Una clara señal del alto nivel de tensiones entre Washington y Moscú es que, por primera vez desde el final de la Guerra Fría, la nueva Estrategia Nacional de Seguridad rusa, aprobada el pasado 31 de diciembre, identifica a Estados Unidos como una amenaza.

to)– ni siquiera el relevo en la Casa Blanca eleva las expectativas. Sea quien sea su nuevo inquilino/a, cabe suponer que EE.UU. seguirá empeñado en aprovechar su oportunidad histórica para asentarse como el líder mundial, tratando de dificultar el camino de cualquier posible actor emergente.

En el terreno económico queda por ver las consecuencias de la inclusión del yuan en la cesta de monedas que conforman los derechos especiales de giro del FMI, lo que hace de China el primer país no desarrollado que accede a esa categoría. Igualmente, y tras cinco años de retraso, el Congreso estadounidense ha permitido que se aplique la reforma aprobada en 2010 por la que se retocan los porcentajes de voto dentro del FMI, lo que permite a China y otros emergentes incrementar su voz en ese organismo. En todo caso, será difícil que esas medidas frenen el creciente cuestionamiento de esa institución, nacida en el contexto de la posguerra mundial (lo que debería servir de aviso para otras similares), cuando observamos que China se ha decidido ya a poner en marcha no solo el Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS, sino también el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras⁴⁰, impulsando vías alternativas que pueden terminar por debilitar drásticamente el poder que hasta ahora han tenido los países que dominan las instituciones nacidas de los acuerdos de Bretton Woods.

Poco pueden añadir de sustancial a la dinámica de cambios lo que pueda salir asimismo de la prevista Cumbre de la Alianza Atlántica y de la Cumbre Mundial Humanitaria. En la primera reunión, prevista para los días 8 y 9 de julio, en Varsovia⁴¹, es previsible que la tensión con Moscú (y la ciberseguridad) vuelva a absorber buena parte de la agenda, más aún si se confirma la invitación a Ucrania para que asista como invitado, al tiempo que se confirme el compromiso de mantener tropas en Afganistán más allá de este año. En cuanto a la segunda, convocada en Estambul para los días 26 y 27 de mayo, su principal activo es que se trata de la primera reunión de este nivel, como señal de la necesidad de elevar el compromiso internacional para salvar vidas y aliviar el sufrimiento humano en escenarios de catástrofe o conflictos violentos. Lo que queda por ver es si, más allá de la necesidad de fortalecer la siempre precaria financiación, se logra revitalizar una acción humanitaria centrada en sus propios principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia o si, por el contrario, se termina subordinando aún más su

⁴⁰ Y cuando ya se anuncia que el entramado AMRO (ASEAN+3 Macroeconomic Research Office, establecido en abril de 2011 en Singapur y compuesto por los países de la ASEAN más China, Japón y Corea del Sur) pondrá en marcha, en la primera mitad del año, una institución asiática similar al FMI, con la tarea de monitorear a esas economías y activar mecanismos para evitar el estallido de crisis económicas o su impacto, si finalmente se producen. La ASEAN –Asociación de Naciones del Sudeste Asiático– integra a Birmania, Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam.

⁴¹ Aunque el año arrancaba con dudas sobre la sede, a la espera de lo que ocurra con el proceso abierto por la Unión Europea contra el gobierno polaco por sus recientes decisiones en torno al sistema de nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional.

labor a consideraciones estratégicas o políticas (como por desgracia viene ocurriendo en estos últimos años).

Son estos, en síntesis, algunos de los principales rasgos y dinámicas que definen el panorama global del presente año. Además de los heredados, a buen seguro habrá nuevos problemas a lo largo de su recorrido, aunque también cabe esperar que alguno vaya menguando. Pero si nos limitamos únicamente a seguir gestionando el modelo heredado, tenemos asegurado que el futuro inmediato que nos espera será, en el mejor de los casos, azul-oscuro-casi-negro. Si queremos salir de esta ya es hora, como señala acertadamente el expresidente uruguayo José Mujica, empezar a pensar como especie.

Capítulo tercero

América Latina: final de ciclo y riesgos persistentes

Isidro Sepúlveda Muñoz

Resumen

Este trabajo incide en un doble cambio de paradigmas. El político, que tiene por final de ciclo el giro a la izquierda acometido en los últimos 15 años, y el concierne a la seguridad y la defensa, donde se percibe un declive de los desafíos estrictamente militares y un aumento generalizado de los peligros para la seguridad, muy especialmente el que procede del crecimiento de la delincuencia organizada transnacional. Para analizar esta apasionante coyuntura se ha dividido este trabajo en dos grandes bloques. En el primero se examinan las cuestiones transversales que afectan al conjunto de la región, desde la crisis del bolivarianismo y la oscilación ideológica regional a la crisis generalizada de los diferentes proyectos de cooperación en las Américas, terminando por la que hoy ya es principal amenaza a la seguridad de los Estados y los ciudadanos: la criminalidad organizada transnacional. En el segundo bloque se encuentran los análisis de aquellos casos nacionales con más influencia en el ámbito de la seguridad y la defensa de la región; el feroz conflicto que provocan en México las redes criminales, la extrema situación de los países centroamericanos, el final del conflicto en Colombia, el derrumbe del régimen chavista en Venezuela y el final de los gobiernos de la familia Kirchner en Argentina.

Palabras clave

Seguridad, defensa, cooperación, redes criminales, bolivarianismo, Argentina.

Abstract

This work falls into a double paradigm shift. The policy, which is the end of a cycle to the left turn undertaken in the last 15 years and the one concerning security and defense, where a decline in strictly military challenges is perceived together with a general increase in hazards security, especially the growth that comes from transnational organized crime. To analyze this exciting juncture, this work has been divided into two main groups. In the first group, cross-cutting issues affecting the entire region are discussed coming from the crisis of bolivarianismo and the regional ideological swing, to the general crisis of the various cooperation projects in the Americas, ending with today's main threat to the security of states and citizens: transnational organized crime. In the second part we come across the analysis of those national cases with more influence in the field of security and defense for the region: the fierce conflict that cause criminal networks in Mexico, the extreme situation of Central American countries, the end of the conflict in Colombia, the collapse of the Chavez regime in Venezuela and the end of the Kirchner family's governments in Argentina.

Keywords

Security, defense, cooperation, criminal networks, bolivarianism, Argentina.

Introducción

De Polibio a Arnold J. Toynbee las teorías de los ciclos en la historia de la humanidad tratan de explicar los procesos de transformación y avance de las sociedades; más que doctrinas interpretativas son instrumentos explicativos que reducen variantes complejas para ayudar a visualizar los grandes vectores de cambio y permanencia. Al comienzo de 2016 América Latina traspasa una época en la que se cierran procesos y comienzan a vislumbrarse nuevas orientaciones ideológicas, nuevas formas de gestión política, nuevo sistema de relaciones en el continente, nuevas fundamentaciones económicas, nuevos medios de creación y distribución de la riqueza; pero también persisten elementos heredados, desde la iniquidad a la masiva concentración urbana, o lo que para el tema aquí tratado más impacta en la seguridad de los Estados y los ciudadanos: la creciente actividad del crimen organizado transnacional y el letal nivel de violencia.

Oscilación ideológica: el final del periodo bolivariano

Cuando en marzo de 2014 Michelle Bachelet comenzó su segundo mandato presidencial en Chile, muchos analistas anunciaron un reforzamiento del «giro a la izquierda» iniciado a comienzos de siglo, cuando alcanzaron la máxima magistratura en sus países los presidentes Néstor Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Lula da Silva en Brasil, Rafael Correa en Ecuador y, el más simbólico de todos ellos, Hugo Chávez en Venezuela (incluso la caída del PRI en México llegó a ser interpretada en tal sentido). Sin embargo, década y media después, el péndulo se está moviendo en dirección contraria. En el discurso de su segunda toma de posesión, Bachelet evidenció hasta qué punto la percepción de las políticas públicas habían madurado hasta encontrar enlaces significativos con percepciones ideológicas antagónicas. A lo largo de 2015 ha ido permeando la idea de lo que con un reduccionismo indolente se ha denominado «giro a la derecha», lo que durante el mes de diciembre alcanzó su culminación tras los resultados obtenidos en las elecciones presidenciales argentinas y en las parlamentarias venezolanas, a lo que se deben sumar los serios problemas internos de Brasil.

Aunque en la historia pueden verse ciclos que homogenizan la evolución de regiones completas, la pluralidad de América Latina y las muy diferentes coyunturas internas de los distintos países hace que solo de una forma muy general y con notables excepciones pueda seguir hablándose de giros ideológicos generalizados. Solo desde un prisma partidista pueden seguir manejándose diagnósticos que ensalzan o descalifican a los dirigentes exclusivamente teniendo en cuenta su adscripción ideológica; cuando lo que se analizan no son únicamente los grandes lineamientos programáticos sino las políticas públicas realmente desarrolladas, las adscripciones grupales son necesariamente mucho más matizadas.

A pesar de todo, a lo largo de 2015 se ha ido materializando un final de ciclo, que tiene más que ver con las consecuencias de una economía basada fundamentalmente en la exportación de materias primas y una políticas sociales basadas en el incremento del gasto público y la considerable ampliación de las clases medias, pero también con la consolidación de redes clientelares y la visualización de la extensa corrupción. Siendo sin duda trascendentales en el proceso, más que el agotamiento de modelos políticos el final de ciclo está marcado por la pérdida de valor de las *commodities* en los mercados internacionales y por la fractura del modelo que ha sostenido una década de crecimiento en la mayor parte de América Latina.

Esta causa es el origen del fuego cruzado argumental de la intelectualidad latinoamericana, obligada a explicar tan trascendente cambio. Para aquellos sectores de la izquierda latinoamericana que se sintieron genuinamente ilusionados tras las banderas bolivarianas, lo ocurrido a comienzos del siglo XXI era la muestra de la madurez de los pueblos americanos que habían encontrado su propio camino hacia el desarrollo de la mano de líderes carismáticos autodefinidos como anticapitalistas y antiimperialistas; sin embargo, las explicaciones que ahora barajan basculan entre las manipulaciones de los medios de comunicación y las conspiraciones del mundo empresarial y los «políticos profesionales» locales en connivencia con «el imperialismo», supuestamente deseosos de revertir los avances sociales logrados en los años anteriores. Frente a esta interpretación «que no presenta el menor rasgo de autocrítica ante los gobiernos de ideologías afines», se alzan aquellos intelectuales que ya venían denunciando las políticas de unos gobiernos que, bajo la argumentación de representar «al pueblo mismo», habían acabado monopolizando todos los poderes, persiguiendo y eliminando todo rastro de oposición, desarrollando unas políticas públicas clientelares y sumiendo al Estado en un déficit público creciente tan solo jugado por los beneficios de la exportación de materias primas.

En los dos últimos años, el que fuera vicepresidente de Bolivia con Evo Morales, Álvaro García Linera, ha recorrido foros universitarios y tribunas políticas realizando un doble ejercicio de reivindicación de la labor de la izquierda latinoamericana y, al mismo tiempo, señalando sus debilidades en la gestión pública. Aunque los casos de Argentina y de Brasil son por sí mismos paradigmáticos de una conducción negligente de la política nacional, comenzando por la propia conducción económica, es en el caso venezolano donde esta debilidad de la gestión alcanza niveles de catástrofe nacional.

Con ser un aspecto fundamental, no son solo los fallos acumulados en la conducción política los que explican la pérdida de apoyo popular hacia los partidos más progresistas. Un aspecto crucial del proceso de pérdida de respaldo social ha sido el paulatino alejamiento de los máximos dirigentes políticos respecto a los movimientos sociales que los encumbraron. La utilización de la movilización social como instrumento para alcanzar el poder es

difícilmente sostenible una vez que no solo se ha culminado el objetivo, sino que se pretende ostentar de forma indefinida.

La apelación a la democracia de base y a los sentimientos del «pueblo mismo» (Chávez) o «verdadero pueblo» (Kirchner), colonizando unas instituciones representativas que acaban confundiendo el Estado con el partido y recreando unas redes clientelares que subvierten el poder socializador del Estado, tienen como resultado la fantasmagórica idealización de unos dirigentes que, recuperando unas prácticas de culto a la personalidad que ya se consideraban pretéritas, lejos de acabar identificándose con la ciudadanía acaban retratando una ambición de poder megalómana que, ante cualquier coyuntura recepcionista, evidencia ante la sociedad la vacuidad del discurso del régimen.

El tercer aspecto que más daño ha hecho a los gobiernos progresistas ante sus respectivos electorados ha sido la corrupción. Han sido precisamente aquellos gobernantes que alcanzaron el poder denunciando la depredación de los recursos públicos en manos de los dirigentes conservadores los que, una vez alcanzado el poder, han dado muestras de una voracidad que no solo ha quedado reducido a los altos niveles sino que ha permeado todos los estratos políticos y administrativos del Estado. Además de la desilusión social y el terrible daño hecho a la estabilidad estatal, una de las consecuencias directas son la crisis del sistema de partidos, la atomización de las ofertas políticas y la paulatina extensión de una percepción más personalista de las candidaturas; en ellas los nombres propios, acreditados por una trayectoria personal, sustituyen en poder de atracción a las siglas y los colores otrora emblema de fortaleza política.

El aspecto simbólico en el que puede concentrarse el cambio de paradigma político en América Latina y la crisis de la peculiar versión izquierdista que ha sido aireada con rentabilidad electoral en los tres últimos lustros es la decadencia del «bolivarismo», que con mayor propiedad debería tener la denominación de «chavismo». La desaparición física de Hugo Chávez en marzo de 2013 se producía cuando ya eran evidentes las nefastas consecuencias de una política económica que había dilapidado los enormes beneficios petroleros y había sumido a la sociedad venezolana en unos niveles de precariedad tercermundista. Sin el carisma personal ni la legitimidad que le otorgaban a Chávez sus reiterados triunfos electorales, pero sobre todo con una situación económica extremadamente negativa y el constante descenso de los ingresos de la exportación petrolera, su sucesor Nicolás Maduro fue incapaz de mantener dentro y fuera de Venezuela el andamiaje discursivo del régimen bolivariano; sin capacidad para sostener los costosos e ineficaces programas sociales y sin posibilidad de financiar partidos y movimientos afines en el exterior –que durante más de una década habían servido como coro laudatorio, sosteniendo la imagen de Chávez como estadista internacional–, el respaldo social desapareció y en las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015 la oposición unitaria alcanzó una determinante victoria

que, utilizando exclusivamente los instrumentos constitucionales, le permitirá dismantlar el régimen que durante más de una década pretendió ser el abanderado de una América Latina revolucionaria.

La crisis del proceso comunitario

En la sección correspondiente a los «Procesos de integración regional» iberoamericana de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores se indica taxativamente que «los procesos de integración en América Latina viven un renovado impulso político»¹. La realidad dista mucho de tan optimista apreciación.

América en su conjunto ha sido el continente donde, con mayor vehemencia y de forma reiterada, se han puesto en práctica los proyectos de cooperación e integración; la característica común en todos ellos ha sido la gran distancia entre los objetivos explicitados y los resultados obtenidos, usualmente bastante limitados. Desde la llamada del libertador Bolívar a la reunión del Congreso Anfictiónico (Panamá, 1826) se han sucedido de forma periódica, promovidos por los más variados regímenes y en las más diversas coyunturas, proyectos que materializan e institucionalizan la idea de la comunidad americana (en su conjunto o en sus diferentes variantes regionales).

En la actualidad se solapan multitud de organizaciones, comunidades y alianzas en un alambicado sistema geopolítico. Pueden señalarse no menos de diez grandes conjuntos, de muy diferente ámbito y objetivos, que están operativos en este momento: la Organización de Estados Americanos (OEA, 1947), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, 1991), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA, 2004), la Comunidad Andina de Naciones (CAN, 1969), la Comunidad del Caribe (CARICOM), La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2007), Sistema de la Integración Centroamericana (SICA, 1991), La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, 2004), La Alianza del Pacífico (AdP, 2011), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, 2011). Además de otras características comunes a todos ellos, la que más importa en este momento es la crisis que los inhabilita, consecuencia a su vez de una profunda crisis de identidad y de una aún mayor indefinición de los objetivos estratégicos perseguidos.

La institución panamericana más antigua y extensa es también la que arrastra una crisis estructural de mayor calado. La instrumentalización que Estados Unidos hizo de la OEA durante décadas motivó que en los años noventa se alzaran voces en contra de la persistencia de la propia organización, y aún más específicamente de su organismo especializado, la Junta Interamericana-

¹ <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Iberoamerica/Paginas/ProcesosDeIntegracionRegional.aspx> [todos los enlaces en este trabajo han sido confirmados al cierre del mismo: 21.01.2016].

na de Defensa, única institución sectorial que pone en contacto a las Fuerzas Armadas y los ministerios de Defensa del continente. A lo largo de la primera década del siglo XXI las tensiones aumentaron considerablemente (llegando algunos países a abandonar la JID o a reducir considerablemente su nivel de representación) y la Secretaría General padeció una crisis profunda por la apresurada salida de su titular, el costarricense Miguel Ángel Rodríguez, en 2004, y las dificultades en la elección y mantenimiento del chileno José Miguel Insulza (2005-2015) a consecuencia de su falta de sintonía con Estados Unidos. En mayo de 2015 tomó posesión el nuevo secretario general, el uruguayo Luis Almagro Lemes, quien tendrá que utilizar sus mejores dotes de diplomático para marcar una senda de conciliación y recuperar la iniciativa de cooperación, abandonadas en las últimas dos décadas frente a otros proyectos regionales más ambiciosos y cuyo rasgo común fue la ausencia de Estados Unidos.

Sin embargo, la mayor parte de estos proyectos no han corrido mejor suerte. Instituciones como la CAN y el SICA, con un extraordinario potencial regional, languidecen faltos de recursos –recortados o sencillamente no dotados por parte de los Estados miembros– tras una sucesión de crisis que los han puesto al borde de su desaparición: diferencias bilaterales que han alcanzado un nivel de enfrentamiento directo (El Salvador-Honduras y Nicaragua-Costa Rica en el SICA; Colombia-Venezuela, Colombia-Ecuador y Ecuador-Perú en la CAN), acusaciones cruzadas de deslealtad entre los socios, sistemas no complementarios de cooperación, debilidad institucional estructural y culpabilización foránea de los males internos.

En Mercosur la crisis responde a un trascendente cambio de definición estratégica. La organización fue creada en los años noventa por gobiernos neoliberales fundamentalmente como un área de libre comercio y unión aduanera tendente a la integración complementaria de las respectivas economías nacionales, lo que quedaba explícitamente recogido en el propio nombre de la organización. Con los cambios políticos de la década siguiente fue ganando posiciones la carta social y los máximos dirigentes denunciaron las prácticas «mercantilistas» de la unión; mientras se consolidaba el proceso institucional, fomentando una estructura inspirada en la de la Unión Europea, se tomaban decisiones de parte que no solo erosionaban la confianza mutua sino que introducían prácticas contrarias al proceso de integración; mientras se ampliaba la unión con las incorporaciones de Venezuela (2012) y Bolivia (aún en proceso de ratificación), se suspendía a Paraguay a consecuencia del juicio político que depuso a su presidente. Pero sin duda lo más singular fue el intento de dotar a la organización de una dimensión social, tan necesaria como costosa, tan fácil de vender en los discursos gubernamentales como difícil de aplicar en las políticas sectoriales. Si en periodo de bonanza, con crecimientos anuales del PIB que en algunos países fueron superiores al 5%, no pudieron desarrollarse de forma positiva políticas sociales que sentaran las bases de un reparto más justo de la riqueza y, con ello, un crecimiento

sostenido de los niveles de desarrollo, una vez impactadas las economías nacionales por la crisis de las exportaciones de materias primas la posibilidad de aplicar dichas políticas resulta sustancialmente más complicada. En países de Mercosur como Argentina, Brasil y, de modo especial, Venezuela, con gobiernos progresistas durante más de una década, los índices de inequidad no han descendido, los gastos sociales han disparado su volumen hasta resultar insostenibles, el reparto de los beneficios de dichas políticas ha fomentado las redes clientelares y la corrupción ha encontrado abonados todos sus cauces de actuación. Al finalizar 2015 la incertidumbre se cernía sobre el futuro del Mercosur; no tanto por su continuidad institucional como por el sostenimiento de sus proyectos más emblemáticos. El pendular cambio ideológico del gobierno argentino, la derrota del régimen chavista y la inestabilidad institucional venezolana, los problemas estructurales de la economía brasileña y el juicio político a la presidenta Rousseff, junto con la quiebra de los ingresos por exportación –especialmente la petrolera– auguran un tiempo de cambios de calado en el Mercado Común del Sur.

La Alianza del Pacífico es consecuencia de un proceso sincrónico de políticas exteriores que responden fundamentalmente a intereses nacionales. Para México la iniciativa le reposiciona en el escenario latinoamericano, que para Tlatelolco fue ocupando un lugar crecientemente secundario a lo largo de la última década y media a consecuencia de la priorización de su relación directa con Estados Unidos y la integración en el NAFTA desde 1994. Para Colombia y Perú, una vez fragmentado el bloque de la Comunidad Andina de Naciones en su tratado con la Unión Europea, la Alianza supone un instrumento de potenciación de su comercio a escala global. Chile, país que reiteradamente ha sido invitado a integrarse a Mercosur, ha apostado por patrocinar una iniciativa más garantista y menos ideologizada. Para todos estos países, más aquellos que han anunciado su intención de incorporarse, la alianza es una apuesta de futuro –dirigida fundamentalmente hacia los mercados asiáticos– pero sobre todo es un instrumento que presenta ventajas inmediatas; algunas tan fundamentales como la exención de visados o como el proceso en marcha del Mercado Integrado Latinoamericano (fusión operativa de las bolsas de cambio). Debilitado Mercosur por su deriva ideológica y la crisis económica de sus principales miembros, la Alianza del Pacífico proyecta una imagen mucho más homogénea y acorde con las reglas del mercado internacional. Pero fundamentalmente a corto plazo emerge como una alternativa liberal al proyecto bolivariano y, con la activa participación de México, a largo plazo supone una propuesta alternativa al modelo de liderazgo brasileño.

Tres de los proyectos de cooperación-integración en la región fueron concedidos desde una perspectiva de búsquedas de liderazgo regional y desde su origen estuvieron ideológicamente muy determinados. Por las mismas razones que Mercosur, otros proyectos como ALBA, Unasur y CELAC viven momentos de dubitación, cuando no parálisis efectiva. La Alianza Bolivariana

para los Pueblos de Nuestra América fue un proyecto creado, proyectado y financieros desde Caracas cuyo único atractivo era la seguridad de financiación en petrodólares; la nave nodriza del «socialismo del siglo XXI» quedó inutilizada tan pronto como el recorte en las subvenciones dejó inhabilitado un discurso extemporáneo y caduco, cuyo objetivo final era la potenciación de la proyección exterior de la «revolución bolivariana» y, muy especialmente, la proclamación de Chaves como nuevo caudillo libertador de las Américas. A diferencia del anterior, tanto Unasur como CELAC tuvieron en su origen y han mantenido hasta el presente un carácter más comunitario y participativo, si bien es indiscutible el liderazgo brasileño. Ambas comunidades se han resentido ante las dubitaciones de Brasilia en el ejercicio de este liderazgo, especialmente en dos puntos clave: la negativa a perder la menor autonomía en la toma de decisiones (que en Brasilia se conjuga como un recorte de soberanía) y la opción inmovilista cuando se vislumbra que ese ejercicio de liderazgo conlleva un precio que pagar. Pero el hecho más trascendental que hace perder toda su potencialidad a ambas instituciones es la división antagónica entre dos formas de ver las políticas públicas y, dentro de ellas, las relaciones internacionales y la proyección de América Latina hacia el mundo. A pesar de que los principales dirigentes en el momento de su creación indicaron que la Alianza del Pacífico no se constituía en contra de ningún otro bloque o país, lo cierto es que desde un comienzo se evidenció una profunda diferenciación estratégica entre el conjunto del Mercosur y el de la Alianza, lo que a su vez hizo que el consenso en el seno de las instituciones que cobijaban ambos bloques se redujera a cuestiones generales. El giro ideológico plasmado en los últimos comicios electorales puede hacer que las diferencias entre ambos bloques vayan reduciéndose considerablemente y, en un horizonte medio, pueda vislumbrarse una provechosa y sinérgica fusión entre ellos, dotando a Unasur de una dimensión económica esencial.

Principal desafío a la seguridad regional: crimen organizado transnacional

Las actividades del crimen organizado transnacional se han convertido en la principal amenaza a la gobernabilidad democrática en América Latina, constituyendo además el desafío fundamental a su desarrollo y a la convivencia pacífica de su ciudadanía. A lo largo de las últimas dos décadas este fenómeno ha ido adquiriendo nuevas modalidades y utilizando una creciente violencia, que ha sumido algunos países en unos índices de criminalidad y de letalidad propios de una contienda bélica.

Las actividades del crimen organizado ponen en riesgo la vigencia del Estado de derecho en la región y dificultan un efectivo imperio de la ley, erosionando las instituciones democráticas e impactando en el reconocimiento social y por tanto en la legitimidad de los regímenes políticos. El impacto de estos grupos organizados se hace sentir tanto que los niveles más altos del

Estado como en los más humildes rincones de la geografía nacional. Porque, en última instancia, la más dramática incidencia se produce en el interior de las sociedades y a nivel personal. La consecuencia más perturbadora es el uso sistemático de la violencia, que en el mejor de los casos amedrenta a la ciudadanía y en el peor la convierte en víctimas. La delincuencia criminal rentabiliza las vulnerabilidades sociales –como la pobreza o las deficiencias del sistema educativo– para ampliar sus redes clientelares, multiplicando los problemas anteriores hasta convertirlos en irresolubles.

Las sociedades latinoamericanas son muy conscientes del proceso de degradación que ha acontecido en los últimos años. En la mayor parte de los países de la región se percibe plenamente la trascendencia de la delincuencia, convertida en la principal preocupación ciudadana. Desde hace más de un lustro, las encuestas de la Corporación «Latinobarómetro» muestran cómo las actividades delictivas han multiplicado su impacto social (aumentando un 500% el índice de dos décadas atrás) y superado como primer problema de los respectivos países al tradicional del desempleo.

Buena parte de esta percepción se basa en la evidencia directa del incremento de la criminalidad, tanto en las grandes ciudades como en las zonas rurales. Las tasas de crímenes en América Latina lo han convertido en el continente más violento del mundo. Aunque en la región habita aproximadamente el 8% de la población mundial, se cometen el 42% de los homicidios por arma de fuego y dos de cada tres secuestros que se producen en el mundo. Si se compara la evolución temporal de los índices de homicidio por región, se evidencia la gravedad de la situación: en el conjunto de América Latina y el Caribe se produjeron en el año 2012 casi 140.000 homicidios, que representa una tasa del 23,5% cada 100.000 habitantes, la más alta del mundo. La tasa más alta de homicidios se encuentra en América Central (26,5), mientras que en América del Sur es 22,6 y en el Caribe es 19,5 por cada 100.000 habitantes. Entre 2008 y 2012 los homicidios crecieron un 15% en la región; con una evolución nacional muy desigual: mientras aumentó muy considerablemente en países como Haití, México, Honduras y Panamá, en otros como Ecuador, Costa Rica y El Salvador descendió la tasa. Si se aplica la perspectiva más amplia de una década (2004-2014), los contrastes aún son mayores: en el triángulo norte centroamericano los homicidios se incrementaron un 99% y Venezuela un 42%, mientras que en Colombia caía un 35%².

Cuatro factores fundamentales explican el incremento de esta criminalidad, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Primero atiende a los niveles de desarrollo humano (no solo nacionales, sino regionales y locales), integrado como elemento estructural del crecimiento eco-

² Diego M. Fleitas Ortiz de Rozas, Germán Lodola y Hernán Flom: *Delito y Violencia en América Latina y el Caribe. Perfil de los Países de la Región*; Buenos Aires, Asociación para Políticas Públicas, 2014; pp. 8-9.

nómico y la equidad; existe un paralelismo entre el nivel de desarrollo y las tasas de homicidios bajas, tanto por los niveles altos, especialmente en los bajos. El segundo factor incide en la fortaleza del Estado de derecho; donde este es fuerte las tasas de homicidios son bajas y viceversa (la degradación del Estado de derecho en países centroamericanos y del Caribe ha sido paralela al crecimiento de las tasas de criminalidad). El fácil acceso a las armas de fuego constituye el tercer factor, de gran incidencia en toda la región, lo que de forma directa evidencia la estadística: frente a un promedio global del 42% de homicidios cometidos con arma de fuego en el mundo, en la región se eleva a un 74%. Por último, el cuarto factor se materializa en el robusto tráfico ilícito de drogas y la existencia de sólidas y extensas organizaciones transnacionales de delincuentes. Las disputas por el dominio de rutas y el control de ciudades y territorios hacen que en América las muertes asociadas con enfrentamientos entre bandas sean cinco veces mayor que en Asia y diez veces mayor que en Europa³.

La existencia de redes criminales de operatividad transnacional se evidenció en la región ya en la década de los años ochenta y alcanzó gran notoriedad social a través de los medios de comunicación en la década siguiente, singularmente a través de las actividades y protagonismos de los cárteles de Medellín y Cali. Sin embargo, esa fase fue rápidamente superada y el mapa de las organizaciones criminales se fue extendiendo y complicando a lo largo y ancho de las Américas. El éxito de la lucha contra los cárteles colombianos deparó el doble efecto de su fragmentación en el interior de Colombia (FRARC, ELN, paramilitares, BACRIM) y la continuidad de las anteriores actividades en manos de cárteles foráneos⁴. La expansión de los cultivos de coca en Colombia durante la década de los noventa coincidió con una reducción inversamente proporcional en los valles cocaleros peruanos; con la reducción de los cultivos colombianos desde mediados de la década pasada se ha producido el efecto contrario, incrementándose el cultivo de coca de forma significativa en Bolivia y convirtiendo a Perú en el mayor productor de cocaína mundial.

Desbordando el ámbito sudamericano, el éxito en el combate contra los cárteles colombianos trasladó el protagonismo a sus colegas mexicanos, quienes, favorecidos por la proximidad con la frontera estadounidense, monopolizaron todo el tránsito ilícito por la misma (drogas, inmigración, armas y dinero en efectivo, principalmente). El crecimiento de algunos de estos cárteles regionales mexicanos (Cártel del Golfo, Cártel de Tijuana o Cártel de los Arellano Félix, Cártel de Juárez, Cártel de Sinaloa, Caballeros Templarios, Familia Michoacana, Los Zetas) conllevó una cruenta guerra de disputa territorial, al tiempo que el desafío al Estado se hacía cada vez más notorio.

³ UNODC: *Global Study on Homicide 2011. Trends, Contexts, Data*; Vienna, United Nations Office on Drugs and Crime, 2011.

⁴ Bruce Bagley: *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas*; Washington, Woodrow Wilson Center, 2012.

La respuesta del presidente Calderón fue una militarización de la seguridad interna, implicando a las Fuerzas Armadas en el combate contra los cárteles, con lo que aumentó la letalidad y la corrupción, se multiplicaron las denuncias de violación contra derechos humanos y se agravó, de forma paradigmática, la degradación económica de regiones enteras como el área del gran Monterrey, anterior pulmón económico del Estado. A pesar de los éxitos puntuales en esta lucha frontal contra los cárteles regionales, el cambio de política por parte del presidente Peña Nieto ha tratado de disminuir los efectos secundarios más negativos pero no ha logrado alcanzar una solución del rosario de conflictos abiertos⁵.

Si los casos de Colombia y México han sido y son especialmente graves, en ningún momento han corrido peligro la integridad de las instituciones y el Estado de derecho; la solidez institucional y la riqueza del Estado han sopor-tado el choque frontal de las organizaciones criminales.

Un caso muy diferente es el que se produce, a consecuencia del denominado «efecto globo», en los Estados centroamericanos. Las escasas capacidades gubernamentales, la debilidad institucional y la fragilidad de sus economías han hecho que aniden con éxito los grupos delincuenciales (entre los que destacan fundamentalmente la Mara Salvatrucha y la Mara Dieciocho); estas han convertido el istmo en un corredor natural de transporte de mercancías ilícitas y sus aguas jurisdiccionales y espacio aéreo son diariamente violados ante la incapacidad de sus fuerzas navales y aéreas de controlar todo el tráfico irregular en el área. Si la actuación del crimen organizado es esencialmente grave en el conjunto de las Américas, en Centroamérica la situación alcanza niveles dramáticos, especialmente en su triángulo norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), con índices de criminalidad desbordados, instituciones superadas y niveles de corrupción generalizada⁶.

Un caso singular se ha desarrollado en Venezuela, al cobijo de una corrupción institucionalizada y una infiltración de las FARC que, tomando la frontera con Venezuela como territorio de retaguardia asegurada, han extendi-

⁵ Georgina Olson Jimenez: «El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México,» *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, México: CASEDE, 2013; pp. 55–62. – Gema Santamaría: «La difusión y contención del crimen organizado en la subregión México-Centroamérica»; en *La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión*; Reports on the Americas # 31, Washington, Woodrow Wilson Center, 2013; pp. 59-100.

⁶ World Bank: *Crime and Violence in Central America: A Developmental Challenge*; Washington, World Bank, 2011. – José Miguel Cruz «Central American maras: from youth street gangs to transnational protection rackets,» *Global Crime* 11: 4, (2010) 282. – José Miguel Cruz: «The Transformation of Street Gangs in Central America: Organized Crime, Mano Dura and Lost Opportunities,» *Harvard Review of Latin America* (2012), <http://www.drclas.harvard.edu/publications/revistaonline/winter-2012/transformation-street-gangs-central-america>. – UNODC: *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment*, (2012), <http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/TOC-threat-assessments.html>.

do sus actividades narcotraficantes implicando a responsables militares y políticos venezolanos (Cártel de los Soles). La degradación progresiva del régimen bolivariano, el recorte de las políticas sociales, la abundancia de armas de fuego repartidas entre la población, la polarización ideológica y el desigual reparto de la riqueza han sido el caldo de cultivo para un incremento exponencial de la criminalidad en el país, hasta convertirse en la segunda zona más violenta del hemisferio.

La producción cocalera tiene una larga data en los valles peruanos; tras la reducción producida en los años noventa –a consecuencia de una pérdida de competitividad con la producción colombiana– desde mediados de la década pasada se ha ido incrementando de nuevo la extensión y capacidad de producción de cocaína. Los tráficos ilícitos están en manos de clanes y familias, con niveles de enfrentamiento mucho menos letales que sus vecinos colombianos y especialmente mexicanos, pero también con mucha menor capacidad exportadora y de control de las rutas internacionales, lo que tiene como consecuencia que en su mayor parte se hayan convertido en agentes locales de otros grupos foráneos (primero colombianos, después mexicanos y crecientemente brasileños)⁷.

La situación en Bolivia está esencialmente vinculada con el giro del régimen llevado a cabo bajo las presidencias de Evo Morales (originalmente un dirigente sindicalista cocalero), reivindicando el «cultivo ancestral» de la hoja de coca para el consumo tradicional. La legislación permisiva y el aprovechamiento de las ventajas legales para el cultivo han multiplicado la superficie de las plantaciones, la mayor parte de cuya producción se desvía para la producción de cocaína. La fragmentación de esa producción ha hecho que no hayan surgido hasta la fecha fuertes grupos criminales, por lo que el control de las rutas de exportación está en manos de cárteles brasileños⁸.

Paraguay y Uruguay padecen la violación sistemática de sus fronteras y espacio aéreo por la actividad de grupos delincuenciales extranjeros, que cuentan con cómplices locales como agentes sobre el terreno. Como ocurriera en la República Dominicana, los problemas locales de narcomenudeo pueden dar paso rápidamente a la conformación de importantes redes criminales que luchan por el control de las rutas.

La trascendencia y el protagonismo que en las décadas pasadas tuvieron los cárteles colombianos y mexicanos están siendo heredados por poderosas organizaciones delincuenciales en Brasil (los «comandos»). Con Río de Janeiro y Sao Paulo como fundamentales focos de irradiación, la expansión de estas organizaciones no solo ha alcanzado todo el territorio nacional, sino

⁷ Catalina Niño (ed.): *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*; Quito, Friedrich Ebert Stiftung, 2011.

⁸ Jeremy McDermott: *Bolivia: the New Hub for Drug Trafficking in South America*; In *Sight-Crime* (oct. 2014), <http://es.insightcrime.org/investigaciones/bolivia-nuevo-epicentro-narcotrafico-suramerica>.

que este ha sido desbordado, encontrándose pruebas de sus actividades en todo el arco andino, norte de Argentina y Uruguay.

Los modelos de las organizaciones delincuenciales son radicalmente distintos dependiendo de la ciudad de origen. En Río de Janeiro se ha consolidado un grupo de poderosas organizaciones que se reparten –nada amigablemente– territorio y rutas, destacando especialmente el original Comando Vermelho (golpeado por la acción policial y fragmentado en grupos afines), Segundo Comando, Tercer Comando o Amigo de los Amigos y Las Milicias (o comando azul, integrado por antiguos policías –incluso policías en activo– conformando una fuerza paramilitar). Frente a esta fragmentación en Río, se erige la concentración paulista alrededor del Primer Comando de la Capital (PCC). Surgido a través del control del interior carcelario, la actividad de sus miembros en libertad es controlada rígidamente como una red de resistencia antisistema; la expansión del PCC le ha convertido en el grupo criminal más numeroso y socialmente influyente de todos en las Américas⁹.

Por si este panorama no fuera suficientemente preocupante, aún en estado de toma de posiciones y contando con la complicidad de grupos locales, ya se encuentran operativos grupos delincuenciales de fuera de la región. Los primeros en llegar, ya a finales de los noventa, fueron las mafias rusas, que disponían de estrechos contactos con grupos estadounidenses y mexicanos. En la actualidad se encuentran operativos en México, Colombia, República Dominicana, Cuba, Venezuela y Brasil. Aunque en Estados Unidos su actividad principal se encuentra dedicada al narcotráfico y a la prostitución, en los países latinoamericanos sus actividades se extienden al tráfico de drogas, al lavado de dinero y al tráfico de armas¹⁰.

Las redes de criminalidad organizada del sureste asiático también han alcanzado el continente americano, especialmente las mafias chinas; presentes en todo los países del continente, sus actividades se hacen notar de forma destacada en Perú, Ecuador, México y la triple Frontera. El abanico de sus actividades es muy variado, presentando una gran imbricación con negocios legales y empresas constituidas, destacando su actividad en el comercio de productos falsificados, la prostitución y el juego ilegal¹¹. Un

⁹ Pablo Dreyfus: «El Mapeo del Crimen Organizado en Brasil», en *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*; Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia–Fescol, 2009. – Marianna Olinger: «La Propagación del Crimen Organizado en Brasil: Una mirada a partir de lo ocurrido en la última década», en *La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión*; Reports on the Americas # 31, Washington, Woodrow Wilson Center, 2013; pp. 111-142.

¹⁰ Bruce Michael Bagley: «Globalization and transnational organized crime: the Russian mafia in Latin America and the Caribbean»; School of International Studies, University of Miami, 2001; <http://www.as.miami.edu/media/college-of-arts-and-sciences/content-assets/international-studies/documents/publications/Bagley%20GLOBALIZATION%202.pdf>.

¹¹ Evan Ellis: «Crimen organizado chino en América Latina»; *Seguridad con Democracia* (2014); http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/OCO-IM/pdf/COChina_AL.pdf.

grupo con una presencia mucho más modesta, pero con una influencia creciente, es el constituido por los grupos delincuenciales hindúes y pakistaníes, presentes principalmente en Paraguay, Brasil y México, dedicados al contrabando a través de la Triple Frontera, el tráfico de seres humanos y la inmigración ilegal.

Las redes que hoy se conocen es posible que continúen, pero más probable es que varíen sus procedimientos, estructuras y, en consecuencia, su identidad. El creciente uso de la tecnología y de las redes virtuales de comercialización (siguiendo el ejemplo exitoso de *Silk Road*), la aparición de identidades nacionales alternativas o la mera evolución de los conflictos en la región abren distintas posibilidades de desarrollo delincencial.

En un ejercicio de prospectiva puede realizarse una catalogación sucinta de grupos de susceptible eclosión en un horizonte próximo por diversos factores. El primero de los cuales es la evolución de unos guerrilleros reconvertidos en guardia pretoriana del narcotráfico (actividad a la que ya en este momento se están dedicando). En segundo lugar, está la transformación paulatina de maras, cárteles y comandos en empresas de comercialización internacional utilizando la ingeniería financiera global. En tercer lugar, la vertebración de grupos que, utilizando las identidades de «pueblos originarios», pueden habilitar cauces de legitimación para este tipo de actividades. Por último, el incremento exponencial de las actividades de ciberdelincuencia bien como elementos intermediarios o como los proveedores finales.

El crimen organizado transnacional en general y el narcotráfico en particular inciden en los países de la región de forma muy desigual. La incidencia que en la vida de México tuvo el combate frontal contra los cárteles durante la presidencia de Calderón poco tiene que ver con el desarrollo de políticas contra el crimen organizado en Chile o en Argentina. El crecimiento de las actividades de las «maras» centroamericanas, aupadas por el aumento del beneficio del narcotráfico y el acceso directo a armas de fuego, solo de una forma muy tangencial tiene que ver con la conformación de los poderosos «comandos» brasileños. El salto del narcomenudeo a la conformación de ambiciosas redes de distribución en la República Dominicana no tiene paralelismo con la evolución del fenómeno en países como Paraguay o Uruguay. En todos ellos, sin embargo, ondea la bandera común de los tráfico ilícitos, el uso sistemático de la violencia y la imbricación de la criminalidad en el mundo político y económico a través de la corrupción y el lavado de dinero.

De la defensa a la seguridad

El daño ya causado por el crimen organizado y la amenaza de su incremento para las economías nacionales, para las sociedades latinoamericanas y para la propia seguridad nacional y regional ha hecho que a lo largo de los últi-

mos años se han ido produciendo cambios estructurales en las respuestas diseñadas para compartir este gran problema. Además de un incremento de atención en las reuniones de las distintas organizaciones transnacionales, que en pocas ocasiones se materializan en acuerdos eficazmente implementados, se han potenciado dos procesos complementarios que inciden de forma directa en el diseño de las políticas de seguridad y defensa.

La participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interna, ciudadana o urbana es el primero de estos procesos. Dadas las dimensiones del desafío que supone el crimen organizado y las limitadas capacidades de los sistemas policiales en la mayor parte de los países, los gobiernos han utilizado las fuerzas militares para golpear a las organizaciones criminales, perseguir a sus integrantes, frenar los tráfico ilícitos e incluso cortar los flujos financieros¹². Cuando esta utilización deja de ser esporádica para convertirse en un instrumento recurrente de las políticas de seguridad se abren necesarios interrogantes sobre elementos tan singulares y trascendentales como las misiones militares, los protocolos del empleo de la fuerza, el diseño de las políticas de seguridad y defensa y por supuesto el diseño de fuerza.

Paradójicamente, aunque la mayor parte de los países utilizan sus fuerzas armadas en la lucha contra este flagelo, existe una extendida renuencia a contemplar el problema como un asunto de defensa nacional. En el conjunto de América Latina existe un profundo y no siempre moderado debate sobre esta competencia, consecuencia de una memoria histórica donde golpes de estado y regímenes militares han sido recurrentes en la vida republicana; en algunos países –el más extremo es Argentina– la separación radical de funciones ha alcanzado nivel de mandato constitucional¹³. Pero la realidad rema en dirección contraria: cada día se evidencia más dramáticamente que la frontera entre seguridad interior y defensa exterior es crecientemente porosa, llegando en ocasiones –como el caso centroamericano– materialmente a desaparecer. Bien de forma tímida o limitada, bien de forma decidida y contundente, en la mayor parte de la región se está utilizando el brazo militar del Estado para combatir asuntos de estricta seguridad pública¹⁴.

¹² Thierry Balzacq (ed.): *Securitization theory. How security problems emerge and dissolve*, New York, PRIO New Security Studies-Ed. Routledge, 2011. Robinson Salazar, Ivonne Yenisey Rojas: «La securitización de la seguridad pública: una reflexión necesaria»; *El Cotidiano* (Universidad Autónoma Metropolitana), n.º. 166, marzo-abril, 2011, pp. 33-43.

¹³ Nicolas Rodríguez: «Los riesgos de la "Securitización": La lucha contra el delito y la militarización de la seguridad interior», *Civis Mundi*, 10.09.2015, <https://civismundirevista.wordpress.com/2015/09/10/los-riesgos-de-la-securitizacion-la-lucha-contra-el-delito-y-la-militarizacion-de-la-seguridad-interior/>.

¹⁴ Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela utilizan habitualmente o han utilizado recientemente sus fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico. Solo en 2013, Brasil realizó en agosto y septiembre dos grupos de maniobras; en la «Operación Ágata» participaron más de 10.000 unidades de los tres ejércitos y la Policía Federal, desplegados en sus fronteras con Bolivia, Paraguay, Argentina y Uruguay, con la explícita misión de lucha contra el narcotráfico.

Esta utilización sistemática de las fuerzas armadas en ámbitos que no conciernen necesariamente a la defensa nacional encuentra un creciente campo de actuación en la respuesta del Estado ante situaciones de catástrofe y emergencia. Aunque en la mayor parte de los países desarrollados se han conformado en las últimas décadas potentes sistemas de protección civil, ante emergencias de cierta magnitud y catástrofes naturales (cada día con mayor rango de letalidad y daños económicos, al ocupar por el propio desarrollo económico áreas de potencial peligrosidad) en todos los países se utilizan de forma prioritaria medios y recursos militares. En algunos de estos países occidentales, conscientes de la necesidad de responder a estos desafíos, se han formado cuerpos especiales para su uso inmediato; el caso más emblemático y exitoso lo presenta España, con la Unidad Militar de Emergencias, que se ha convertido en un referente de obligado conocimiento para los máximos responsables de los ministerios de defensa latinoamericanos.

El segundo proceso que se vislumbra es la necesaria reformulación de las políticas públicas de seguridad, tanto a nivel nacional como regional y urbano. La seguridad hoy no debe ser concebida únicamente como la prevención o persecución del delito. Cuando la fuga de un campo de un cártel de la droga de ámbito local es despachada por los noticieros y periódicos de todo el mundo; cuando un vertido de productos tóxicos, de alcance muy localizado, obliga a la intervención de las más altas autoridades del Estado; cuando un apagón eléctrico dispara las críticas a las responsabilidades nacionales; cuando las malas prácticas en la sede local de un banco hace tambalear la estructura financiera mundial; cuando los motines –en ocasiones meras gamberradas de fin de semana– produce tal nivel de destrozos y daños materiales que obligan a movilizar al ejército; cuando ocurren todos esos ejemplos (acontecimientos reales, en grandes y pequeñas ciudades de todo el mundo) solo en los últimos meses, se evidencia hasta qué punto el concepto de seguridad urbana ha cambiado de forma radical. Hasta décadas recientes la seguridad urbana era interpretada de una forma restrictiva dentro de un radio geográfico y temático muy reducido; el incremento de las demandas sociales de seguridad, la multiplicación de los ámbitos que inciden sobre ella, la incidencia de los asuntos locales a nivel nacional e internacional y la creciente complejidad del diseño de las políticas públicas han hecho que en la actualidad sea necesario conjugar una reformulación operativa del concepto de seguridad en general y muy particularmente de seguridad urbana.

De igual forma que en la actualidad el antónimo de la paz no es solo la guerra, puede sostenerse que la seguridad no solo está atacada por la delincuencia. La compleja sociedad urbana del siglo XXI convive con el riesgo hasta unos niveles impensables no ya siglos sino décadas atrás. En consecuencia, los diseñadores de las políticas públicas de seguridad urbana deben atender a factores de riesgo para los que ni doctrinal ni técnicamente están capacitados la mayor parte de los sistemas de seguridad. El policía que corría tras el delincuente, no solo no ha dejado de hacerlo sino que también ha dejado

paso al planificador urbano, al técnico de protección de infraestructuras críticas, al ingeniero bioquímico que garantiza la seguridad de todo un mundo de consumo, al inspector fiscal que rastrea el lavado de dinero o las operaciones financieras opacas, al informático que rastrea Internet en busca de ciberdelitos y, para más abundancia, más especialistas en más ámbitos trascendentales para el vivir cotidiano de los habitantes de las urbes actuales. Con una paradójica característica: todos ellos deben pertenecer a los nuevos sistemas de seguridad pública; todos ellos deben ser «nuevos policías».

Estos riesgos no se limitan al incremento de los medios que la delincuencia común tiene en sus manos en la actualidad (mucho más numerosos, variados y dañinos), sino sobre todo por dos factores que alcanzan en la actualidad aún mayor trascendencia. El primero se encuentra relacionado con el incremento de las dependencias de la población, aquellos aspectos que resultan esenciales para mantener o incrementar su sistema y nivel de vida, lo que multiplica su trascendencia con el incremento de la concentración de la población en grandes urbes, lo que a su vez eleva la dimensión de estas dependencias. El segundo factor incide en la creciente complejidad de los procesos económicos –tanto de creación de riqueza en cualquiera de sus ámbitos, como en el consumo y el sector financiero–. Esta complejidad no sería un problema si todos estos procesos fueran transparentes y fieles cumplidores de la legalidad vigente. Sin embargo, la fuerte incidencia de la economía sumergida, el comercio irregular y los mecanismos de evasión tributaria –todos ellos problemas importantes, pero exclusivamente referidos al ámbito fiscal–, disponen en el terreno de una óptima siembra de la economía delincencial, donde las fronteras entre el comercio legal y los tráficó ilícitos se diluye, mientras los flujos de dinero negro incentivan los beneficios de los mercados financieros.

La confluencia de ambos procesos, la «seguritización» del orden público y la necesidad de nuevas políticas públicas de seguridad –con la necesaria multiplicación de las capacidades policiales–, tienen un doble corolario. Por una parte, ante la opinión pública latinoamericana se evidencia la necesidad de priorizar la seguridad sobre la defensa. Consciente de una ausencia de peligro explícito para la seguridad nacional y muy conocedores de los graves daños causados por la delincuencia organizada, la ciudadanía demanda respuestas gubernamentales ante necesidades inmediatas. El segundo corolario deriva del anterior: la «legitimación de necesidad y urgencia» incide tanto en el diseño de las políticas públicas como de una forma muy tangible en los presupuestos. Gobernantes y parlamentos sienten la presión de la opinión pública y de las autoridades locales para engrosar los presupuestos dedicados a incrementar las capacidades policiales, especialmente en los ámbitos de personal y medios, los más visualizados por las sociedades y que de forma explícita materializan la presencia del Estado, la prevención del delito y la seguridad de personas y bienes. Los presupuestos dedicados a la defensa crecieron de una forma importante durante los años de bonanza

económica (llegándose a hablar en su momento de una inexistente «carrera de armamentos» en América Latina), debido fundamentalmente a la modernización de los obsoletos sistemas heredados; sin embargo este crecimiento no solo se ha visto frenado en 2014, sino que además se manejan recortes importantes en los grandes países de la región, comenzando por Brasil, que presenta el mayor presupuesto de defensa de América Latina y donde el crecimiento de las organizaciones criminales resulta más notable¹⁵.

La trascendencia que a lo largo de la historia han tenido las fuerzas armadas en América Latina se ve recortada de esta forma, no por un replanteamiento de las relaciones civiles y militares, sino por el ascenso de unas demandas de seguridad que parecen mejor cubiertas por otros cuerpos y fuerzas del Estado. No resulta extraño por tanto que los ejércitos latinoamericanos acepten de buen grado el incremento de la «seguritización» y replanteen orgánicamente sus funciones y misiones; en consecuencia, el debate estratégico pero también la disputa institucional están servidos.

Análisis nacionales

Para realizar un análisis del escenario estratégico de las *Américas* resulta imprescindible entrar en detalle en los principales escenarios nacionales, dado que son desde estos donde se generan dinámicas que irrumpen en ámbitos regional y subregional, impactándolos de forma significativa. Si en escala continental abundan las incertidumbres de un final de ciclo y por el ataque a la seguridad pública, mayor calado tienen tales dimensiones a escala nacional. Aunque a lo largo de las dos últimas décadas se han producido en la región sólidos ejercicios doctrinales –que han visto la luz bajo denominaciones de libros blancos, estrategias nacionales de seguridad y/o defensa, o políticas de defensa nacional–, en América Latina las políticas estratégicas nacionales se encuentran a menudo sujetas a bruscos cambios de rumbo, no siempre ocasionados por las sucesiones presidenciales. Esto tensiona las relaciones con los países vecinos, generan dudas y posicionamientos alternativos entre los encargados de ejecutar dichas políticas y son proyectadas ante la opinión pública como un ejercicio partidista más que como una política de Estado. Potenciar las políticas públicas basadas en serios ejercicios de definición estratégica supondría un salto cualitativo para los ejecutivos del continente.

Si a lo largo de los últimos años la confianza de la ciudadanía sobre su respectivos gobiernos descendía paulatinamente (del 45% en el 2009 al 40 en

¹⁵ Análisis de los presupuestos de Defensa en la región se encuentran en los informes IDS, en más reciente es el de Ana Victoria Suárez Jiménez: *La Industria de la Defensa y Seguridad en América Latina 2014-2015*; Madrid, IDS, 2015 (puedes descargarse desde http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Informe_Industria_Defensa_y_Seguridad_de_America_Latina_2014_2015.pdf).

2013, en cifras del *Latinobarómetro*), durante el año 2015 esa confianza se ha precipitado hasta el 33%, lo que supone que dos de cada tres latinoamericanos desaprueban la gestión gubernamental¹⁶. Aunque en cada país esta pérdida de confianza obedece a razones puntuales particulares, como telón de fondo general aparecen dos constantes: el final del ciclo alcista de la economía en el continente, que por primera vez en la historia produjo un crecimiento de cada uno de los países hasta finales de la primera década del siglo, y la extensión del grado de conocimiento público de la extensa corrupción política. Combinados, ambos factores han hecho que esta pérdida de confianza acabe materializándose en amplias movilizaciones sociales que pusieron contra las cuerdas a diferentes gobiernos (de forma singular en Argentina, Brasil, Chile y Venezuela), llegando a provocar la salida y encarcelamiento de un presidente (Guatemala).

Donde se manifiesta palpablemente esta falta de sintonía es en las sucesivas convocatorias electorales. El agotamiento del modelo de exportación de materias primas frena la economía nacional, lo que produce un recorte de los programas sociales y un crecimiento del malestar ciudadano, que se manifiesta a través de la movilización de una cada vez mejor organizada sociedad civil que, por último, acaba derribando los gobiernos sostenidos a lo largo de la última década y media.

Un análisis de los principales escenarios nacionales permite visualizar tanto la pluralidad de los factores que integran el complejo panorama del conjunto de América Latina, como la asimilación en cada uno de los países de los cambios estructurales en marcha.

México: la hemorragia no cauterizada

Cuando el primer día de diciembre de 2012 el presidente electo Enrique Peña Nieto asumió su cargo, garantizó a los mexicanos una nueva era de pacificación, el desarrollo integral de todos los Estados de la Federación y un crecimiento económico que consolidase la amplia clase media y redujera sustancialmente la pobreza. Pasado el ecuador de su mandato, y a pesar de que ha gozado de una estabilidad política que no alcanzaron ninguno de sus predecesores en los últimos 20 años, pocas de estas promesas se han cumplido a consecuencia de un conjunto de causas entrelazadas que retroalimentan los efectos contrarios: depreciación de las materias primas (productos agrarios, minerales y especialmente petróleo) y apreciación del dólar, mantenimiento de los niveles de actividad delincencial de los grandes cárteles y de los índices de violencia, fracaso en la lucha contra la corrupción institucionalizada y la ineficacia administrativa, y sostenimiento de los índices de iniquidad y estancamiento en la reducción de la pobreza.

¹⁶ *La confianza en América Latina 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana*; Santiago de Chile, Latinobarómetro, 2015; p. 7.

Peña Nieto recibió una situación extraordinariamente dramática a consecuencia de la estrategia de su predecesor, Felipe Calderón (2006-2012), de declarar la guerra a los grandes cárteles utilizando todos los medios militares, lo que produjo un balance de 70.000 muertos y convirtió México en la zona no beligerante con mayor letalidad violenta del mundo. El nuevo presidente asumió su cargo con el objetivo de «lograr la paz que la sociedad demanda» a través de una nueva estrategia que contemplaba seis líneas de actuación entre las que destacaba una transformación institucional de todo el sistema de seguridad: la Secretaría de gobernación convertida en el centro de planeación y conducción de la seguridad interior, la creación de la Gendarmería Nacional integrada inicialmente por 10.000 miembros, la división de todo el territorio nacional de cinco grandes zonas, la creación de unidades de Policía Federal específicamente dedicadas a combatir el secuestro y la extorsión o la determinación de un mando único en las policías estatales. De forma no explícita el doble objetivo perseguido era la reducción de las fuerzas militares destinadas a labores de combate a la delincuencia y el recorte hasta cifras asumibles de la violencia criminal y específicamente del número de muertos y desaparecidos. Dado el dramático volumen del periodo anterior, este segundo objetivo no parecía difícil de conseguir, si bien los índices de violencia aún se mantienen en cifras sin parangón, salvo si se comparan con las de los vecinos países del sur. Según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (más conocido por sus siglas, SESNSP), en los primeros 19 meses del ejecutivo de Peña Nieto se habían producido más de 55.000 asesinatos –casi 100 muertes violentas al día–; en los once primeros meses de 2015 el SESNSP ha reportado 33.017 víctimas de homicidio, de los cuales 17.055 fueron homicidios dolosos¹⁷. Los Estados más violentos y peligrosos de México eran los de México, Guerrero, Chihuahua y Michoacán y los que menos los peninsulares de Baja California Sur y Yucatán.

La principal causa de este incremento de la violencia es precisamente un aparente éxito: la captura de los principiantes dirigentes de los cárteles; el descabezamiento de las principales organizaciones delincuenciales producen como efecto colateral una multiplicación de la violencia para la conquista de las jefaturas y en las disputas por el control territorial. Detrás de todo ello existe un negocio multimillonario con colosales beneficios producidos por los tráfico ilícitos, la extorsión, el secuestro, el tráfico y explotación de personas.

La Procuraduría General de la República estima que en México se lavan alrededor de 10.000 millones de dólares anuales (instituciones de Estados Unidos elevan esa cifra hasta los 29.000 millones), lo que ha permitido que des-

¹⁷ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública: *Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2015*; Centro Nacional de Información, 20.12.2015; http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2015_112015.pdf.

de 2007 a 2015 se hayan abierto por la institución 2310 causas indagatorias, de las que solo el 5% han podido concluir con sentencia condenatoria¹⁸. Todo ello tiene dos consecuencias evidentes: la imposibilidad de retirar al ejército y a la infantería de marina de las calles (de hecho a lo largo de 2015 se han tomado decisiones diametralmente contrarias, creando unidades militares específicas dedicadas a la seguridad pública) y la pérdida de esperanza por parte de la sociedad mexicana: solo el 13% considera que la violencia se reducirá, mientras que más del doble cree que irá a peor y un 37% tristemente prevé que todo seguirá igual.

Con las tropas ocupando los espacios públicos y patrullando por las calles, tratando de frenar los centenares de violaciones del espacio aéreo y de las aguas jurisdiccionales, resulta un escenario poco adecuado para llevar a cabo la reforma estructural más importante de la defensa en México: la creación de las Fuerzas Armadas con vocación conjunta –acabando con la peculiar escisión entre el ejército y el ejército del aire por una parte y la marina de guerra por otra– y la creación de una Secretaría de Defensa, no solo reuniendo las actuales SEDENA y SESNAV, sino homologando e integrando el nuevo ministerio en el conjunto de la administración del Estado mexicano. El proyecto, que ya fue estudiado en tiempos de la presidencia de Calderón, no ha encontrado continuidad bajo Peña Nieto, si bien desde las cúpulas militares se han vencido los resquemores atávicos y ya se realizan análisis de los medios necesarios para dotar a los ejércitos mexicanos de las capacidades para una acción conjunta. De todos los procesos de construcción de institucionalidad de la defensa del conjunto de América Latina este será el más importante a lo largo de la próxima década.

Centroamérica: el Triángulo se desborda

Si en México es tan negativo el impacto de las actividades del crimen organizado transnacional, en los países centroamericanos aumenta exponencialmente su daño. Al encontrar tejidos institucionales más débiles, sociedades más precarias y economías subdesarrolladas, las capacidades de las organizaciones criminales son comparativamente aún más poderosas y el conjunto de la región –singularmente el Triángulo Norte– se encuentra al borde de una catástrofe humanitaria que afecta a un volumen de población considerablemente mayor que los conflictos políticos que prendieron en distintos países del istmo durante los años ochenta.

A lo largo de los últimos años, culminando en 2015, los países centroamericanos han visto cómo crecían los índices de inseguridad pública a causa del aumento de las actividades delincuenciales, la incapacidad gubernamental

¹⁸ Zorayda Gallegos: «México solo condena una de cada 20 averiguaciones por lavado de dinero»; *El País*, 21.01.16. http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/20/mexico/1453329562_274134.html.

para frenar los tráficos ilícitos y el aumento de los enfrentamientos entre los grupos criminales. Todo ello incide de forma directa en los tres ámbitos vertebrales de cada uno de los países: la lacerante corrupción erosiona persistentemente los cimientos institucionales, la economía sumergida y el lavado de dinero subvierten las economías nacionales y las sociedades sufren los efectos de la inseguridad, prefiriendo los más ricos multiplicar la inversión en seguridad privada y optando por sumarse a la inmigración masiva los más desesperados.

A lo largo de la última década se han realizado numerosos estudios que analizan el proceso de desarrollo del crimen organizado transnacional en Mesoamérica, así como sus efectos más nocivos para el desarrollo económico regional¹⁹. Sin embargo, este conocimiento no es la base para una eficaz toma de decisiones, ni a nivel nacional y sobre todo al internacional. Esta dimensión es singularmente importante al carecer los países centroamericanos de posibilidades para enfrentar por sí mismos los desafíos del crimen organizado, lo cual supone una valencia bien conocida por los mandatarios, que de forma reiterada excusan su inacción en la precariedad de sus finanzas públicas, dejando en manos de la cooperación internacional la responsabilidad para la resolución del principal problema de la región. Los países donantes --fundamentalmente de la Unión Europea más Estados Unidos y Canadá-- exigen unos niveles más altos de coordinación regional para incrementar su participación, pero las potencialidades del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) distan mucho de alcanzar una materialización positiva. En junio de 2015 se celebró la XLV Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno en Guatemala, siendo el anfitrión Otto Pérez Molina, general retirado del Ejército (oficial del cuerpo de élite *kaibil* durante la guerra civil y jefe de la inteligencia militar en los años noventa), quien tres meses después era depuesto de su cargo e ingresado en prisión acusado de asociación ilícita, cohecho pasivo y defraudación aduanera.

En dicha cumbre también se produjo el relevo en la Secretaría *pro tempore* del SICA, tomando el cargo el presidente salvadoreño Salvador Sánchez Cerén, antiguo guerrillero del Frente Farabundo Martí en la década de los ochenta, quien un año antes se había impuesto por apenas un 0,22% de diferencia al candidato de la ultraconservadora ARENA, Normal Quijano, quien denunció fraude electoral e hizo una apelación explícita a la intervención de las Fuerzas Armadas. Solo dos ejemplos personales que muestran hasta qué punto la traumática herencia histórica y la infiltración de las redes criminales en el mundo político inciden en la gobernabilidad de la región.

Conocer los orígenes, los medios, las capacidades y las consecuencias del crimen organizado no siempre supone una garantía para su erradicación. El

¹⁹ Gema Santamaría: *La difusión y contención del crimen organizado en la subregión México-Centroamérica*; Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2014.

caso centroamericano lo ejemplifica de forma paradigmática²⁰. En 2011 los gobiernos de la región alcanzaron a dotarse de una *Estrategia de Seguridad de Centroamérica* que en sus ocho primeros puntos programáticos –los dedicados a la prevención del delito– tiene por objetivos 1) La persecución de la delincuencia organizada. 2) Combate al narcotráfico. 3) Deportados con antecedentes penales o exconvictos. 4) Pandillas. 5) Homicidio (cuyo primer punto de atención es el sicariato). 6) Combate al tráfico ilícito de armas. 7) Terrorismo. y 8) Corrupción.

La principal virtud de la Estrategia es su mera existencia, pues de hecho es la primera en la región. Sin embargo, como todo el Sistema de Integración de Centroamérica, la concepción teórica de la Estrategia es impecable, pero su desarrollo e implementación dista mucho de ser ideal²¹. El mismo año 2011 se celebró la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (Guatemala, 22 y 23 de junio de 2011), donde el *Grupo de Países Amigos* se comprometieron a poner en disposición de los respectivos Estados casi 2.000 millones de dólares, que debido a la crisis de los mayores contribuyentes se han ido ejecutado muy limitadamente²². Ni la estrategia de seguridad, ni los fondos recibidos, ni el apoyo directo en capacitación e inteligencia han frenado el incremento de las actividades criminales en la región. De hecho ha ocurrido todo lo contrario. La grave situación arrastrada a lo largo de la última década en el Triángulo Norte se ha ido expandiendo hacia el sur, reproduciendo en Nicaragua y Costa Rica los efectos letales del incremento delincencial; incluso en Panamá, que hasta recientemente había sido la parte beneficiaria –convirtiéndose en la sede central del lavado de dinero de la región–, es evidente la presencia de las redes criminales y el incremento del narcotráfico, aprovechándose además de la condición de clúster financiero y de transportes del país.

²⁰ United Nations Office on Drugs and Crime: *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment*; Vienna, UNODC, 2012. – Michael Shifter: *Countering Criminal Violence in Central America*; New York, Council on Foreign Relations, 2012. – Douglas Farah, Pamela Phillips Lum: *Central American Gangs and Transnational Criminal Organizations. The Changing Relationships in a Time of Turmoil*; Washington DC., CSIC, 2013. – R. Evan Ellis: «Drugs, Gangs, Transnational Organized Crime and «Malgoverned Spaces» in the Americas»; en *Air & Space Power Journal*, 2015. –Clare Ribando Seelke: *Gangs in Central America*; Congressional Research Service, 7-5700; Washington DC., 2014.

²¹ Presidencia Pro Tempore Honduras. Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SGSICA): *Informe de Situación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. Managua, 25 de abril de 2012.

²² En dicha conferencia se realizaron ofrecimientos de financiamiento de los proyectos por parte del BID (500 millones de dólares) y del Banco Mundial (1.000 millones de dólares) y ofertas de cooperación de Estados Unidos (300 millones de dólares), España (54 millones de dólares), Australia (25 millones de dólares) y Canadá (5 millones de dólares), aportes indirectos de México y Colombia. <http://www.sre.gov.mx/index.php/sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica/1394>.

Colombia: la desaparición de la marca FARC

Tras un proceso de negociación que nadie imaginó tan largo, 2016 será el año en el que se ponga punto final a la historia de la guerrilla más antigua de América Latina y el conflicto que durante más de medio siglo ha sumido a Colombia en las páginas más negras de su historia. Las conversaciones que comenzaron en 2012 han supuesto, frente a las agoreras voces que siempre lo han acompañado, un modelo de resolución de conflicto y un ejemplo de resolución y de reconciliación que puede ser muy útil en otros rincones de las Américas.

A mediados de enero de 2016 el gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC anunciaron el acuerdo trascendental sobre el alto el fuego bilateral y definitivo y el abandono de las armas por parte de las FARC, proceso que será monitoreado por Naciones Unidas a través de observadores de países de la CELAC. Tras la sucesión de acuerdos parciales que han sido alcanzados a lo largo del proceso, la ratificación de este punto sentaría las bases últimas y más significativas para la firma definitiva del acuerdo de paz. Si en el conjunto del continente se vislumbra un final de ciclo, en Colombia se plasma de una forma paradigmática. La trascendencia de este proceso de resolución de conflicto desborda los límites de la República e incide sobre el conjunto de Latinoamérica a consecuencia de la trascendencia que ha tenido a lo largo de medio siglo. El mero hecho del anuncio de conversaciones produjo un amplio abanico de reacciones, que fueron desde la ilusión y la esperanza hasta el escepticismo y la desconfianza; posiciones que se han mantenido por parte de nacionales y de simpatizantes foráneos de uno y otro bando durante todo el proceso. La culminación de estas negociaciones no solo supone el final de un largo conflicto, sino también el comienzo de un nuevo ciclo histórico para Colombia y la izquierda radical latinoamericana²³.

Aunque la prudencia y la responsabilidad aconsejan esperar hasta la ratificación de las partes y la firma del acuerdo definitivo, no puede dejarse para el día siguiente la planificación del escenario posconflicto. Aunque obligadamente deberán ser atendidos acuerdos trascendentes en los ámbitos del reconocimiento y reparación a las víctimas, los derechos humanos, la devolución de propiedades, la inserción de combatientes o el acceso a la representación política, aquí se atienden los elementos directamente vinculados a los ámbitos de la seguridad y la defensa. En este sentido cabe señalar un conjunto de elementos que ayuden a articular una definición de dicho escenario, que de forma sumaria pueden agruparse en los siguientes órdenes:

²³ Aunque existe una amplia y variada bibliografía sobre las FARC, un análisis de su evolución interna y una síntesis de su papel en la historia de Colombia puede encontrarse en la obra del Centro Nacional de Memoria Histórica: *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC, 1949-2013*; Bogotá, CNMH, 2014 (puede descargarse en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/farc/guerrilla-poblacion-civil.pdf>).

- El final del conflicto no traerá automáticamente la seguridad: se da por sentado que una parte importante de milicianos integrantes de las FARC (que en la actualidad puede alcanzar los 8000 efectivos) no aceptará la desmovilización y permanecerá en el uso de las armas, si bien dedicado a cometidos ya explícitamente delincuenciales.
- En consecuencia con el punto anterior, el final del conflicto militar irá seguido de un incremento de la actividad criminal, especialmente el narcotráfico y la explotación ilegal de recursos naturales. Hacer frente a las nuevas «*bacrim* post-FARC» no puede ser acometido con el mismo planteamiento estratégico con que se ha combatido a la guerrilla.
- Se evidencia por tanto la necesidad de adaptación de las fuerzas armadas y las fuerzas policiales, así como de todo el bagaje estratégico de las políticas de seguridad y defensa desarrolladas en las últimas décadas. El cambio más paradigmático deberá producirse en una política de defensa y unas Fuerzas Armadas fundamentalmente diseñadas para combatir la rebelión interna, con unas dimensiones y unas capacidades operativas bien proporcionadas para cumplir con estos objetivos, pero que deberán readaptarse y redimensionarse hacia cometidos más tradicionales de defensa exterior e incluso de proyección de seguridad en misiones internacionales.
- El gran desafío pasará a Policía Nacional de Colombia, que aún se encuentra vinculada al Ministerio de Defensa y al Ejército, y que deberá hacer frente a un extraordinariamente amplio abanico de cometidos. Una optimización de recursos aconsejaría abordar un reordenamiento institucional, con un incremento sustancial de la autonomía de la Policía Nacional, que puede alcanzar incluso su encuadramiento fuera del Ministerio de Defensa.

Para Colombia afrontar el conflicto es en sí mismo un desafío y una enorme oportunidad. Además de la considerable mejora en la percepción de seguridad de los ciudadanos y en la esperanza de una justa reparación a las víctimas, unos de los escenarios más beneficiados serán el del desarrollo regional y la inversión exterior. La potencialidad de crecimiento de amplias regiones del este y sur (regiones de Orinoquía y Amazonía, que suponen nada menos que la mitad del territorio colombiano) tan solo puede ser afrontada a través de fuertes inversiones en infraestructuras, una vez que la región andina ha concentrado la mayor parte de las mismas hasta el presente, dejando rezagadas también la regiones Caribe y Pacífica, a pesar de las posibilidades que les confieren sus privilegiados accesos naturales a ambos océanos. Aunque en un escenario internacional de depreciación de las materias primas y productos agrarios pudiera parecer de dudosa rentabilidad la inversión en estos sectores, la valoración de las coyunturas y la competitividad de la producción colombiana lo hacen altamente atractivo para el capital internacional. Pero además de estos sectores primarios, el alto nivel educativo y capacitación profesional permiten albergar grandes expectativas en una mejora sustancial del conjunto de la economía nacional.

En el orden internacional el final del conflicto colombiano supone la desaparición efectiva de la vía violenta para el acceso al poder en América Latina, instrumento que una parte de la izquierda latinoamericana legitimó con su discurso durante décadas. Los medios democráticos de acceso al poder han sido mucho más efectivos en los últimos tiempos y suponen una muestra de la madurez de las sociedades, que con sus votos han designado para las más altas magistraturas de sus Estados a antiguos miembros de guerrillas o militantes de organizaciones clandestinas. La coincidencia del final de las FARC y la quiebra del proyecto bolivariano supone también el final de la vía rupturista y antisistema, abriendo las posibilidades a una izquierda democrática más reformista que comprende que la defensa de lo público y lo social no tiene necesariamente que ser anticapitalista. Esto homogenizará el campo del discurso político y hará olvidar atajos populistas y «vías autóctonas» de desarrollo.

Venezuela: el hundimiento del régimen chavista

Adjetivos como decadente, subdesarrollado, irresponsable, ingobernable o, el más repetido, insostenible son comunes en los análisis y crónicas periodísticas desde y sobre Venezuela; lo paradójico es que estos mismos adjetivos calificativos se han estado manejando a lo largo de los últimos tres años. El régimen chavista ha demostrado tener una capacidad de supervivencia extraordinaria gracias a cuatro factores decisivos: los colosales beneficios de la exportación de petróleo, el mantenimiento de la lealtad de una parte considerable de la sociedad, el control absoluto de todos los poderes del Estado y de la mayor parte de los medios de comunicación, y la utilización de todos los medios a su disposición para combatir a la oposición. Con tan sólidos argumentos, utilizados sin ningún recato ni contención desde el palacio de Miraflores, resulta todo un manifiesto contemplar al régimen que instaurara Hugo Chávez al borde del abismo.

A lo largo de 2014 y 2015 la situación del país y del gobierno empeoró día a día a consecuencia de tres factores: la ineptitud gubernamental, la gran reducción de los beneficios petroleros y, lo más determinante de todo, la ampliación de una crisis económica que no parece tener fondo. De poco le habría valido la plural oposición antiterrorista a su esfuerzo de articulación unitaria si los anteriores factores no hubieran erosionado tan considerablemente el apoyo que disfrutara Chávez hasta su muerte. No faltan los analistas que han incidido en la idea de que la temprana muerte del *Comandante* jugó en favor de su canonización en el panteón laico de la revolución bolivariana; de hecho, y aunque la caída más visible del precio del petróleo se produjo desde mediados de 2014, ya desde al menos un lustro antes pueden rastrearse las primeras señales del agotamiento del modelo y los claros indicios de la imposibilidad de mantener los gastos sociales vertebradores de las redes clientelares que sirvieron de urdimbre al régimen. Pero fue precisamente la

desaparición de Chávez –que había personalizado de forma tan sistemática la V República que con toda propiedad acabó dando nombre al régimen– en marzo de 2013 lo que señaló su señal explícita de declive.

Aunque aprovechando la oleada de entusiástica fidelidad al fallecido Chávez su heredero Nicolás Maduro se impuso en las elecciones del 14 de abril de 2013 por un estrecho margen del 1,5%, su gestión al frente del ejecutivo le ha ido haciendo perder la legitimidad democrática. Primero utilizando el sistema de Ley Habilitante, lo que le confiere plenos poderes legislativos a través del artículo 103 de la Constitución, inicialmente pensado para afrontar situaciones excepcionales durante breves periodos; sin embargo, Maduro ha gobernado con los plenos poderes la mayor parte de su mandato (del 19 de noviembre de 2013 al 19 de noviembre de 2014 y desde el 15 de marzo de 2015 al 31 de diciembre de 2015), concedidos por una Asamblea Nacional convertida en mera cámara laudatoria.

El segundo factor que ha debilitado su legitimidad ha sido la creciente percepción de corrupción tanto en las esferas intermedias del poder como en las más altas instancias. El acceso de los dirigentes del régimen a créditos especiales, los tratamientos fiscales benévolos y la facilidad para violar los ordenamientos urbanos, además de otras dádivas que han encumbrado a la nueva *boliburguesía*²⁴, han culminado con una implicación de significados dirigentes en la cúpula del narcotráfico en Venezuela (Cártel de los Soles)²⁵.

La legitimidad social ha seguido el camino declinante de la política, perdiendo paulatinamente el respaldo de una población que ha visto cómo la violencia se enseñoreaba de las grandes ciudades del país hasta convertirlo en el más peligroso del continente, que siente día a día las crecientes dificultades para tener acceso a los productos de consumo básicos, que ha visto secuestrada su capacidad de viajar al exterior, que teme con fundamento no poder ser atendida en hospitales y consultorios, y que observa con estupor el mantenimiento de un discurso autoexculpatorio que culpabiliza de todos los males al capitalismo nacional y al imperialismo estadounidense. Que Venezuela ocupe el lugar 161 de los 174 analizados en el Índice de Percepción de Corrupción evidencia dónde perciben los venezolanos que radica el centro de los problemas nacionales²⁶.

²⁴ Alek Boyd: «El canibalismo de la boliburguesía»; *El País*, 01.04.2014; http://internacional.elpais.com/internacional/2014/04/01/actualidad/1396362670_235735.html. – Olga Wornat: «Boliburgueses, los que ganaron con la revolución»; *La Nación*, 30.09.2012; <http://www.lanacion.com.ar/1512547-boliburgueses-los-que-ganaron-con-la-revolucion>.

²⁵ «Los tentáculos del "cártel de los Soles" con el gobierno de Maduro»; *El Tiempo*, 12.11.2015; <http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/crisis-en-venezuela-cartel-de-los-soles-y-gobierno-maduro/16428120>. – Carlos Salas: «Dios (dado) del cártel de los soles»; *El Mundo*, 24.05.2015; <http://www.elmundo.es/cronica/2015/05/24/555f-5c19e2704e90428b457f.html>

²⁶ «Venezuela - Índice de Percepción de la Corrupción»; *Expansión*; <http://www.datosmacro.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/venezuela>.

Los resultados de las elecciones parlamentarias permiten a la nueva Asamblea Nacional, siempre de acuerdo con la Constitución y el ordenamiento jurídico vigente, ir desmontando el entramado del régimen bolivariano hasta hacerlo desaparecer como tal. La mayoría de 3/5 (cuestionada por el régimen en los tribunales) que dispone la oposición unificada hace que, por primera vez desde el comienzo del chavismo, la sede parlamentaria recupere su legítimo papel legislador y fiscalizador del ejecutivo, lo que acaba definitivamente con el retroalimentado discurso autocomplaciente que el chavismo ha manejado durante década y media. La resistencia de Maduro a esta pérdida de poder ha sido explícita desde la misma noche electoral, utilizando todos los mecanismos de retorsión para ignorar, recortar o incluso impedir la labor parlamentaria, especialmente la instrumentalización de un poder judicial servil con la Presidencia. Todo ello conduce a un inevitable choque de poderes públicos, donde al final se impondrá a quien disponga de la legitimidad popular y muestre opciones de futuro ante la situación extrema que atraviesa el país. La alternativa de un régimen acorralado y a la defensiva es aceptar su derrota, salvar las esencias y apoyos que aún le restan y esperar futuras oportunidades para el chavismo; o bien, negarse a aceptar esta realidad y utilizar cualquier grado de violencia, llegando a instrumentalizar a las Fuerzas Armadas.

A pesar de su formación y desempeño militar, Hugo Chávez no trató bien ni a las Fuerzas Armadas (a las que el régimen convirtió en Fuerza Armada Nacional Bolivariana, FANB) ni a sus integrantes²⁷. Utilizó a sus excompañeros como caja de resonancia e instrumento operativo del cambio ideológico, como gestores de la administración y a las empresas públicas como plasmación de la proyección internacional de la presidencia, pero, salvo como fuerza postrera de defensa del régimen, las capacidades de los ejércitos venezolanos ni se vieron reforzadas ni se vieron dotadas de las capacidades necesarias para afrontar tan teóricos cometidos²⁸.

A pesar de sus proclamas públicas de compra de armas (utilizadas tan a menudo como sistema de amenaza hacia el enemigo externo –ya fueran a Colombia de Uribe o los Estados Unidos de Bush–, como de amedrentamiento ante las supuestas conspiraciones internas), las fuerzas armadas venezolanas ocupan el séptimo puesto dentro del conjunto de América Latina por capacidades y potencia de fuego, lo cual supone de hecho incluso un retroce-

²⁷ Domingo Irwing, Hernán Castillo, Manuel Donís: *Militares y civiles. Balance y perspectivas de las relaciones civiles-militares venezolanas en la segunda mitad del siglo XX*; Caracas, Universidad Simón Bolívar, 2001. – Germán Carrera Damas: *El bolivarianismo-militarismo. Una ideología de reemplazo*; Caracas, ed. Ala de Cuervo, 2005. – Isidro Sepúlveda: «Hugo Chávez: pretorianismo y predestinación»; *Política Exterior*, 122 (marzo-abril 2008); pp. 149-160.

²⁸ Alex Sanchez: *Separating Fact from Fiction: An Analysis of Venezuela's Military Power*; Washington DC, Council on Hemispheric Affairs, 2009. <http://www.commondreams.org/newswire/2009/05/13/separating-fact-fiction-analysis-venezuelas-military-power>.

so respecto a la situación existente hace 20 años²⁹. Pero no solamente es la falta de dotación en capacidades³⁰ lo que forma parte de la pésima herencia de Hugo Chávez en el ámbito de la defensa; tanto mayor peso para explicar la situación actual ha supuesto la política de ascensos –primando la lealtad al régimen, personificado en su presidente, y la obediencia ciega como únicas cualidades a ser tenidos en cuenta–, las periódicas depuraciones, la permisividad en actuaciones de los altos mandos y la instrumentalización de la institución como último bastión de defensa del régimen.

Aparte de tan graves situaciones hay dos realidades tanto o más negativas que inciden de forma directa en el escenario de descomposición del régimen. En primer lugar se encuentra el deplorable estado de la Guardia Nacional (nada casualmente rebautizada Guardia Nacional Bolivariana), que debería ser el principal instrumento de lucha contra el incremento de la delincuencia en el país más violento de las Américas. La utilización de la GNB como sistema de control social y para la infiltración del narcotráfico a todos los niveles hace del principal cuerpo de seguridad del país un gigante podrido. Aún de mayor trascendencia puede ser la Milicia Bolivariana, creada por Chávez en 2007 para encuadrar a civiles voluntarios explícitamente adoctrinados y entrenados en la defensa del régimen, y que tan solo cinco años después llegó a alcanzar el medio millón de milicianos. Aunque encuadrados dentro del Comando Estratégico Operacional de las FANB (vistiendo el uniforme común, patriota, y armados con fusiles de asalto –el FN FAL belga y el AK 103 ruso–), dispone de un Comando General y de estados mayores especiales en cada una de las milicias territoriales. Las milicias no solo han servido para amedrentar a la oposición, también se han denunciado conexiones con redes criminales, dominio del narco menudeo e implicación en extorsión.

En consecuencia, una de las principales labores que deberán afrontar los nuevos líderes venezolanos será acometer la ingente tarea de desideologizar la institución castrense, volviendo a refundar un verdadero ejército nacional, desmovilizar y desarmar a las milicias, y dotarse de un cuerpo de seguridad con garantías de eficacia. Dado que las cinco fuerzas militares (los tres ejércitos, la GNB y las milicias) se encuentran dentro del Ministerio de Defensa, su reestructuración debe ser trampilla que alcance niveles de refundación. Como en el caso colombiano, pero por razones radicalmente distintas, el proceso de construcción de la institucionalidad de la defensa será una de las labores más urgentes y beneficiosas de la nueva Venezuela. Un final del ciclo político que obligadamente deberá abrir una nueva etapa de las políticas de seguridad y defensa y de las fuerzas militares y policiales que las ejecuten.

²⁹ Véase la clasificación del *Global Firepower Index*, confeccionado en base a 50 factores diferentes: http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=venezuela.

³⁰ Más allá de la mera cantidad y calidad de las armas, deben contemplarse los seis elementos básicos del planeamiento por capacidades: material, infraestructura, recursos humanos, adiestramiento, doctrina y organización.

Argentina: adiós al kirchnerismo

En pocos países de la región se visualiza con tanta firmeza el final del ciclo como en Argentina. Tras 12 años de kirchnerismo, las elecciones presidenciales del pasado 22 de noviembre dieron el triunfo a Mauricio Macri, representante de una nueva clase política que subvierte el orden del sistema de partidos tradicionales, dominado por el justicialismo-peronismo.

La salida del clan kirchnerista de la Casa Rosada permite hacer un balance de las luces y las sombras que su gestión han deparado para la Argentina del siglo XXI³¹. En la columna positiva destacan su promoción de los derechos sociales y su defensa de los derechos humanos (en ocasiones confundida con un juicio al pasado), la promoción del empleo y la extensión de la cobertura social (el desempleo se ha reducido del 17% en 2003 al 7% en 2015, mientras ascendían muy sustancialmente las pensiones de jubilación y los fondos de ayuda social), la decidida participación argentina en los procesos unionistas regionales (reforzamiento de la dimensión social del Mercosur, impulso de la creación de Unasur siendo Néstor Kirchner su primer secretario general tras abandonar la Presidencia y ampliación del respaldo argentino en la reclamación por la soberanía de las islas Malvinas) y recuperación del interés por la política de la población juvenil.

En la columna contraria, recogiendo los efectos más negativos de las políticas emprendidas, debe señalarse que la gestión de Néstor y Cristina Kirchner polarizó la sociedad argentina de una forma radical (lo que se conoce popularmente como «la grieta»), consecuencia a su vez del tono *confrontatorio* que ambos –y especialmente Cristina– emplearon en sus relaciones con la oposición, otros poderes del Estado y los medios de comunicación. La segunda valencia se inserta dentro del ámbito económico, muy intervenido por ambos presidentes a lo largo de todo el periodo: aunque en sus primeros años la catastrófica situación heredada de «corralito» fue superándose gracias al gran crecimiento del precio de las materias primas y los beneficios de su exportación, tras el estallido de la crisis financiera mundial del 2008 el mantenimiento del endeudamiento público y la promoción del consumo interno y de la expansión monetaria produjeron finalmente un incremento exponencial de la inflación (que en 2014 se cerró superando el 40%), un sistema restrictivo de cambio de divisas (volviendo a una doble cotización, la oficial y la real, del peso), un incremento de la precariedad de la clase media y un aumento significativo de la pobreza (29%).

³¹ Veronica Smink: «Qué ganó y qué perdió Argentina durante el kirchnerismo», *BBC*, 27.10.2015 ; http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151022_elecciones_argentina_kirchnerismo_vs_. – Fernando Rosso, Juan del Maso: «Kirchnerismo: doce años, un balance», *La Izquierda*, 22.01.2016 ; http://www.laizquierdadiario.com/Kirchnerismo-doce-anos-un-balance_. – «Cifras, luces y sombras de los 12 años de los Kirchner en el poder», *France Press/T13*, 09.12.2015 ; <http://www.t13.cl/noticia/mundo/cifras-luces-y-sombras-12-anos-kirchner-poder>

La connivencia de algunos sectores económicos y financieros con las élites gobernantes, sumados al control judicial y al intento de silenciar los medios de comunicación, depararon un escenario ideal para la proliferación de la corrupción. El punto más importante no es tanto el escandaloso enriquecimiento de la familia Kirchner como la extensión de un sistema generalizado de compra de voluntades y favores recompensados. Las causas abiertas por administración fraudulenta, enriquecimiento ilícito, falsificación documental, uso de información privilegiada y tráfico de influencias han sentado en el banquillo a antiguos vicepresidentes y ministros, y a otros dirigentes políticos y sus familiares, en un número que el cambio de gobierno sin duda ayudará a incrementar³². Con ser grave todo ello, lo más trascendente para el Estado ha sido la fuente de tensión entre sus poderes constituyentes y el desgaste institucional habidos en los últimos 12 años de gobierno.

Cristina Kirchner llegó a calificar como «Partido Judicial» la labor del Poder Judicial frenando sus leyes más afiladas; de igual forma, el trato deferente de la Presidencia al Congreso y la pasiva aceptación de subordinación hizo que el parlamento se convirtiera a menudo en un mero auditorio laudatorio, cuando no en una mera «escribanía» como llegó a ser calificado por la oposición. El resultado de estos enfrentamientos ha sido la pérdida de legitimidad de los tres grandes poderes y la bajada de la confianza del ciudadano en sus instituciones³³.

La labor del nuevo gobierno es tan ingente como complicada. Aunque gobernar es también administrar las prioridades, la necesidad de reestructuración en tantos campos es tan urgente que las dilaciones en unos ámbitos respecto a otros pueden producir la falta de una sinergia que se evidencia imprescindible. Entre las labores prioritarias destacan la necesidad de sanear las estructuras del Estado, exigir la profesionalidad en la administración pública, devolver la confianza de las instituciones públicas a la ciudadanía, impulsar la economía nacional y su inserción en los mercados internacionales, restaurar la confianza de los mercados financieros nacionales y globales, recuperar y optimizar el sistema educativo, dotar al país de un sistema sanitario acorde a su nivel de desarrollo, articular el sistema de cooperación interterritorial o rediseñar una política exterior que a lo largo de la última década estuvo crecientemente ligada al chavismo.

Además de todas las urgentes tareas, no menos trascendente es la necesidad de dotar al país de unas políticas públicas de seguridad y defensa que respondan a sus necesidades reales y a sus deberes internacionales. Las

³² Brenda Struminger: «El podio de la corrupción en 12 años de kirchnerismo, según el auditor general de la Nación»; *La Nación*, 08.07.2015; <http://www.lanacion.com.ar/1808500-el-podio-de-la-corrupcion-en-12-anos-de-kirchnerismo-segun-el-auditor-general-de-la-nacion>.

³³ Véanse la serie de reportajes reunidos bajo el título «Fin del ciclo kirchnerista» publicados en *La Nación*, <http://www.lanacion.com.ar/fin-del-ciclo-kirchnerista-t55456>.

Fuerzas Armadas de Argentina han «padecido» el kirchnerismo. Aunque se llevó a cabo un ejercicio modélico de reforma del Ministerio de Defensa y se implantaron eficaces medios de planeamiento e intendencia, el resultado final dista mucho de ser positivo: el recorte de presupuesto y efectivos, la dubitativa política de ascensos, las limitaciones en los ejercicios y la ausencia de un respaldo político efectivo a su labor han recortado las capacidades, limitado sus ámbitos de aplicación y debilitado la moral. Aún peor escenario se dibuja respecto a la seguridad interior, a pesar de la creación de un ministerio específico y la reforma policial. No solo han subido los índices de delincuencia y el número de víctimas (multiplicando la percepción social de inseguridad), sino que en Argentina ha entrado con fuerza el crimen organizado internacional y se ha convertido en un escenario privilegiado del narcotráfico.

Capítulo cuarto

El Dáesh en Oriente Medio, una amenaza en evolución

Javier Jordán Enamorado

Resumen

Este capítulo estudia el Dáesh en el contexto de la guerra por delegación en Oriente Medio. Realiza un análisis DAFO del autoproclamado Estado Islámico en tres lugares de conflicto: Siria/Irak, Yemen y la Península del Sinaí. Y plantea escenarios simples sobre el futuro del grupo mediante un análisis que permite su vigilancia prospectiva.

Palabras clave

Dáesh, Oriente Medio, Siria, Irak, Yemen, Sinaí.

Abstract

This chapter examines the Dáesh in the context of the proxy war in the Middle East. Make a SWOT analysis of the self-proclaimed Islamic State in three places of conflict: Syria/Iraq, Yemen and the Sinai Peninsula. It raises simple scenarios on the future of the group through an analysis that allows its prospective surveillance.

Keywords

Dáesh, Middle East, Syria, Iraq, Yemen, Sinai Peninsula.

Introducción

En un trabajo anterior publicado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos analizamos el origen histórico y las claves del desarrollo del Dáesh¹. En este capítulo vamos a ir un paso más allá, deteniéndonos en los aspectos que explican la consolidación y expansión del autoproclamado Estado Islámico en este último año, así como en aquellos otros que merman su eficacia y que a largo plazo podrían cuestionar su viabilidad.

Vamos a estudiar el Dáesh en su extensión geográfica actual en Oriente Medio incluyendo, además de Siria/Irak, las filiales territoriales del Sinaí y Yemen. Sin embargo, no nos detendremos en un análisis del Dáesh en Libia –por haberlo tratado ya extensamente en otro trabajo previo²– ni de otros grupos que se han aliado con el Dáesh como, por ejemplo, Boko Haram, alguna facción de Al Shabab o de los talibán afganos y pakistaníes. Se trata de entidades distintas que por el momento no dependen funcionalmente del supuesto califato, y que además se encuentran fuera del espacio regional que vamos a abordar.

Con el fin de que este capítulo tenga un carácter algo más duradero vamos a apoyarnos en dos técnicas analíticas estructuradas (el análisis DAFO y el planteamiento de escenarios simples) para realizar un análisis estratégico del Dáesh en cada uno de los tres ámbitos geográficos objeto de estudio. Nos centraremos en las claves estratégicas detectadas en 2015 con proyección en los próximos años, eludiendo así la simple narración comentada de lo acontecido hasta el momento.

Hechas estas aclaraciones dedicaremos la primera mitad del capítulo a analizar a grandes rasgos la guerra regional por delegación (*proxy war*) que se está librando a día de hoy en Oriente Medio, y que afecta de manera determinante el contexto donde opera el Dáesh. Una vez trazadas las líneas generales de este conflicto, pasaremos al análisis estructurado del grupo yihadista.

La guerra regional por delegación en Oriente Medio y su influencia sobre el Dáesh

La quiebra del Estado en Siria e Irak constituye es causa de primer orden –y a la vez consecuencia– de la extensión y consolidación del Dáesh. De la guerra de Siria y de los problemas internos en Irak ya nos ocupamos en el trabajo al que hemos aludido al comienzo³. Pero un tema que merece igual interés y que ahora sí podemos desarrollar con algo más de detalle es la

¹ Javier Jordán: «El Dáesh», en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *La internacional yihadista*, Cuaderno de Estrategia nº. 173, Madrid: Ministerio de Defensa, pp. 109-147.

² Javier Jordán y Alberto Bueno: «Análisis estratégico del Daesh en Libia», *Análisis GESI* 23/2015, 16 de noviembre de 2015.

³ *Ibid.* pp. 116-123 y 130-135.

contienda regional, con intervención añadida de grandes potencias mundiales, que se libra a día de hoy en Oriente Medio. Que el Dáesh mantenga o pierda el control territorial que detenta en amplios espacios de Siria e Irak guarda una estrecha relación con este conflicto.

De manera esquemática, tres grandes potencias regionales, con sus respectivos aliados, protagonizan el enfrentamiento de Oriente Medio:

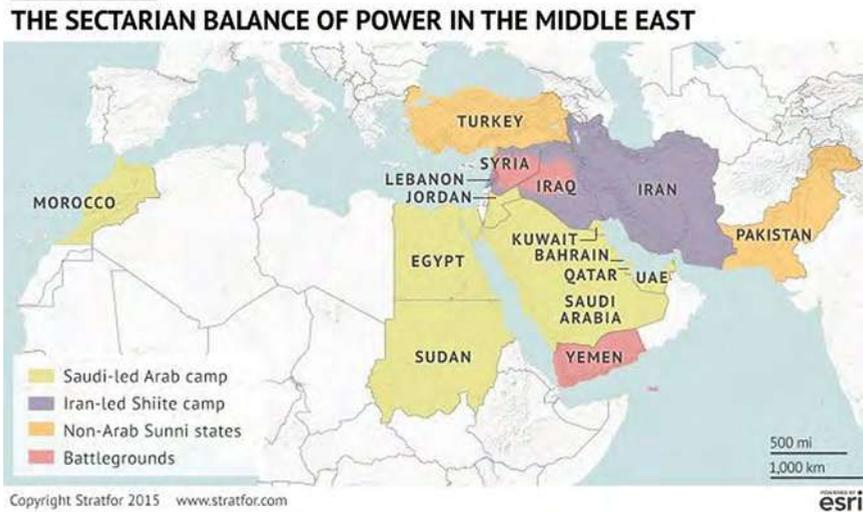
Arabia Saudí

Como principal economía suní del golfo Arabia Saudí lidera uno de las partes del conflicto. Su objetivo es doble: acrecentar su influencia en la región y contrarrestar el poder de Irán. La República Islámica es el archirrival de Arabia Saudí en Oriente Medio. No solo por ser el referente del islam chií, al que denigra la interpretación salafista del estamento religioso saudí. Ni porque el sistema político de Teherán provenga de una revolución islámica que socaba los fundamentos del antiguo régimen sobre los que se asienta la monarquía saudí. Todo ello alimenta sin duda la hostilidad mutua. Pero la raíz fundamental del conflicto es la actitud del régimen iraní ante la distribución del poder relativo en la región. Irán es por demografía, territorio, historia y recursos la principal potencia de Oriente Medio. Y, según la percepción saudí (y la de otros vecinos, como por ejemplo Israel), Irán es además una potencia revisionista. No satisfecha con el *statu quo* y que aspira a convertirse en la potencia hegemónica de la región. En aquella que establece las reglas de juego y que tiene la última palabra en los asuntos que conciernan a sus intereses.

En consecuencia, Arabia Saudí y el resto de aliados regionales que comparthen su análisis sobre Irán –entre los que se cuentan Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Baréin, Qatar y Jordania– tratan de contrapesar el poder de Irán. Y actualmente lo hacen librando una guerra regional por delegación (*proxy war*). Los dos principales escenarios del enfrentamiento son Siria y Yemen, países gravemente afectados por la inestabilidad generada por las revueltas árabes. Es en este contexto como deben interpretarse los frecuentes choques diplomáticos entre los saudíes e iraníes. Uno de los más graves –con respectiva retirada de embajadores y asalto a las instalaciones diplomáticas saudíes– es el que se produjo en enero de 2016, con motivo de la ejecución del jeque chií Nimr al-Nimr⁴. Este tipo de tensiones son parte de una creciente espiral hostil que protagonizan ambas potencias y sus respectivos acólitos.

En Siria, Arabia Saudí interviene por medio de grupos rebeldes a los que financia y arma para que debiliten, y eventualmente derroquen, al régimen

⁴ Kenneth M. Pollack: «Perils of prediction: Why it's so hard to guess the fallout of the Saudi-Iran split», Markaz Blog, Brookings Institution, January 5, 2016.



Mapa 1. Actores y escenarios del conflicto en Oriente Medio. Fuente: Stratfor.

de Assad, tradicional aliado de Irán en el Levante. Los grupos rebeldes apoyados por el bando saudí son árabes suníes y en su mayoría islamistas radicales⁵. Los saudíes les respaldan por conveniencia –se encuentran en el terreno y son combativos– y por afinidad ideológica⁶. Arabia Saudí es el principal exportador del salafismo y es comprensible que exista sintonía entre unos y otros⁷. Esto le confiere además capacidad de influencia a largo plazo en el escenario sirio.

En Yemen la implicación militar de Arabia Saudí es directa. A finales de marzo de 2015 los saudíes pusieron en marcha una campaña aérea a gran escala en apoyo del presidente Abd Rabbuh Mansur Hadi y de las fuerzas coaligadas con él (que incluyen a los separatistas del sur) contra los chiíes Hutíes aliados a su vez con los partidarios del antiguo presidente Ali Abdullah Saleh. Estos últimos habían tomado el control de Sana'a, la capital del país, en septiembre de 2014 y, según los saudíes, cuentan con el apoyo logístico de Irán, que supuestamente les llegaría a través de Eritrea⁸.

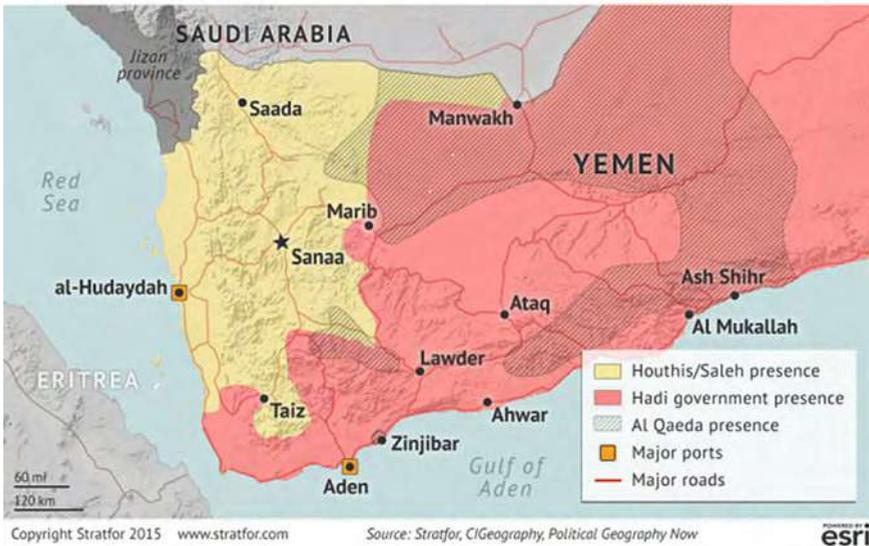
⁵ Ben Hubbard: «Private Donors' Funds Add Wild Card to War in Syria», *The New York Times*, November 12, 2013.

⁶ Khaled Yacoub Oweis: «Saudi Arabia boosts Salafist rivals to al Qaeda in Syria», *Reuters*, October 1, 2013; Stratfor, «Saudi Arabia Overhauls Its Strategy for Syria», February 26, 2014.

⁷ Claude Moniquet: *The Involvement of Salafism/Wahhabism In the Support and Supply of Arms to Rebel Groups Around The World*, Directorate-General for External Policies Of The Union, European Parliament, June 2013.

⁸ Yasser Seddiq: «Iranian support to Houthis via Eritrea: Reality or myth?», *Ahram*, June 15, 2015.

YEMEN: DEC. 09, 2015



Mapa 2. Distribución de fuerzas en el conflicto armado de Yemen (diciembre 2015).
Fuente: Stratfor.

A la intervención aérea le siguió una ofensiva terrestre que continúa a día de hoy. En la operación militar participan sus principales aliados regionales: Egipto, Kuwait, Jordania, Baréin, Qatar y Emiratos Árabes Unidos. A ellos se añaden Marruecos –que ha enviado un pequeño destacamento aéreo–, Sudán y Senegal que contribuyen con dos importantes contingentes terrestres de seis mil y dos mil seiscientos efectivos. Estados Unidos ha prestado desde el comienzo apoyo logístico e inteligencia aérea. Para compensar las limitaciones de recursos humanos, los saudíes solicitaron el despliegue de un número importante de fuerzas terrestres egipcias y pakistaníes, pero ambos rehusaron. Pakistán, a pesar de que es un aliado tradicional de Arabia Saudí, alberga una importante comunidad chií y tiene al otro lado de la frontera a Irán, por lo que ha preferido no involucrarse en exceso en el conflicto⁹. Por su parte, Egipto posee uno de los principales ejércitos de la región pero atraviesa una situación política y económica comprometida por lo que no puede asumir el coste de una aventura militar en el exterior. Ya sufrió una muy mala experiencia en Yemen en la década de 1960¹⁰, y además se enfrenta a una insurgencia beligerante del Dáesh en el Sinaí, con presencia cada vez mayor en otros lugares de Egipto y del desierto occidental (más el Dáesh en Libia), tal como veremos un poco más adelante.

⁹ Stratfor: «Why Sunni Unity Is a Myth», May 5, 2015.

¹⁰ Jesse Ferris: «Egypt's Vietnam», Foreign Policy. Lessons from the last time Cairo waded into war in Yemen», *Foreign Policy*, April 3, 2015.

La renuencia de Egipto y Pakistán a comprometer fuerzas terrestres –aunque ambos países participan con buques que supervisan el bloqueo naval a los hutíes– ha obligado a que el ejército de tierra saudí asuma una parte importante de la carga y a que incluso Emiratos Árabes Unidos haya contratado mercenarios. En concreto un contingente de varios cientos de soldados de fortuna colombianos¹¹. En el momento de redactar este trabajo, el conflicto armado de Yemen continúa abierto sin que la coalición liderada por los saudíes haya logrado desalojar a los hutíes de Sana'a ni de amplias zonas del este del país, tal como muestra el siguiente mapa. De hecho, los hutíes han realizado incursiones armadas en la propia Arabia Saudí que han sido contundentemente rechazadas¹².

Un tercer escenario en el que los saudíes se vieron desbordados por los acontecimientos fue Irak. A partir de 2012, cuando las tensiones político-sectarias se hicieron particularmente intensas en Irak (un aspecto que ya tratamos en el capítulo sobre el Dáesh¹³), los saudíes ofrecieron su apoyo a las tribus sunníes –que tienen vínculos con las tribus de su propio país– con el fin de contrapesar al gobierno chií y proiraní de Al Maliki¹⁴. Pero la revuelta de las tribus fue superada por los avances del Dáesh. A día de hoy el gobierno iraquí con ayuda de las milicias chiíes proiraníes –y con el respaldo militar de la comunidad internacional– está recuperando terreno y poblaciones al Estado Islámico. Es una buena noticia que, sin embargo, se ve empañada por las represalias y por la política de tierra quemada que practican algunas milicias contra los suníes¹⁵. Esa política sectaria –que se enmarca en la guerra regional que estamos analizando– pone en peligro la ya muy maltrecha estabilidad y cohesión del país en el largo plazo.

Otra conocida herramienta de influencia estratégica de Arabia Saudí es la difusión del salafismo wahabí a través de múltiples canales. Tanto medios de comunicación de alcance global y universidades, como fundaciones y ONG con ramificaciones que llegan a otros países de Oriente Medio, a otras regiones del mundo musulmán y a las minorías islámicas asentadas en Occidente. Mediante esa interpretación del islam el régimen de Arabia Saudí se proyecta internacionalmente como el custodio legítimo de la Meca y Medina, pero al mismo tiempo difunde una visión polarizada de la religión que de manera indirecta beneficia a los yihadistas, incluidos los que militan en las filas del Dáesh¹⁶.

¹¹ Emily B. Hager & Mark Mazzetti: «Emirates Secretly Sends Colombian Mercenaries to Yemen Fight», *The New York Times*, November 25, 2015.

¹² Sean McCormac: «Houthis Cross Saudi Border», *Center for Security Policy*, May 1, 2015.

¹³ Javier Jordán: «El Dáesh», pp. 130-134.

¹⁴ Abdulmajeed Al Buluwí: «Saudi Arabia sees allies among Iraq's Sunni tribes», *Al Monitor*, June 25, 2014.

¹⁵ *BBC News*: «Iraq: Shia militias "killing Sunnis in reprisal attacks"», October 14, 2014; Elie Abouaoun: «Beating the Islamic State Won't Fix Iraq», *Foreign Policy*, July 8, 2015.

¹⁶ Daniel Benjamin: «The King and ISIS», *Foreign Policy*, September 10, 2015.

Irán

Irán es otro actor destacado en el gran tablero de Oriente Medio. Desde la perspectiva del régimen de Teherán, la República Islámica tiene razones sobradas para preocuparse por su seguridad y justificar en clave defensiva una acción exterior que, sin embargo, en la práctica es agresiva: en la década de 1980 Irán se vio abocado a una guerra iniciada por el Irak de Sadam Hussein, apoyado por las monarquías del Golfo, que le causó cientos de miles de muertos. Y después del 11-S el régimen de los ayatolás se encontró en una situación de sándwich con dos grandes contingentes norteamericanos en Irak y en Afganistán, y con una Administración Bush beligerante y abiertamente deseosa de derrocarlo.

Pero la política regional de Irán va mucho más allá de lo meramente defensivo. De hecho, en la última década el régimen de Teherán ha incrementado sustancialmente su influencia en el Levante a través de Hizbulá, aprovechando la guerra librada entre la milicia libanesa chií e Israel en el verano de 2006. El conflicto finalizó sin una victoria rotunda por ninguna de las partes, lo cual fue considerado como un éxito por Hizbulá y como un golpe al poder disuasorio de las Fuerzas de Defensa de Israel (IDF)¹⁷. Ese resultado se debió en gran medida al apoyo militar de Irán, que proporcionó a Hizbulá armamento sofisticado con el que librar una guerra híbrida contra el ejército más competente de la región. Como consecuencia, el vínculo entre Irán y su *longa manus* en Líbano se hizo aún más estrecho. No obstante, la continuidad efectiva de esa relación se encuentra condicionada por la pervivencia del régimen sirio, que hace de puente logístico entre Irán y Hizbulá. De ahí que ambos se hayan empeñado a fondo en la defensa de Al Assad. Hizbulá tiene desplegados aproximadamente 5.000 milicianos en Siria y ha movilizado a otros 3.000 en el sur del Líbano para su posible envío al país vecino.

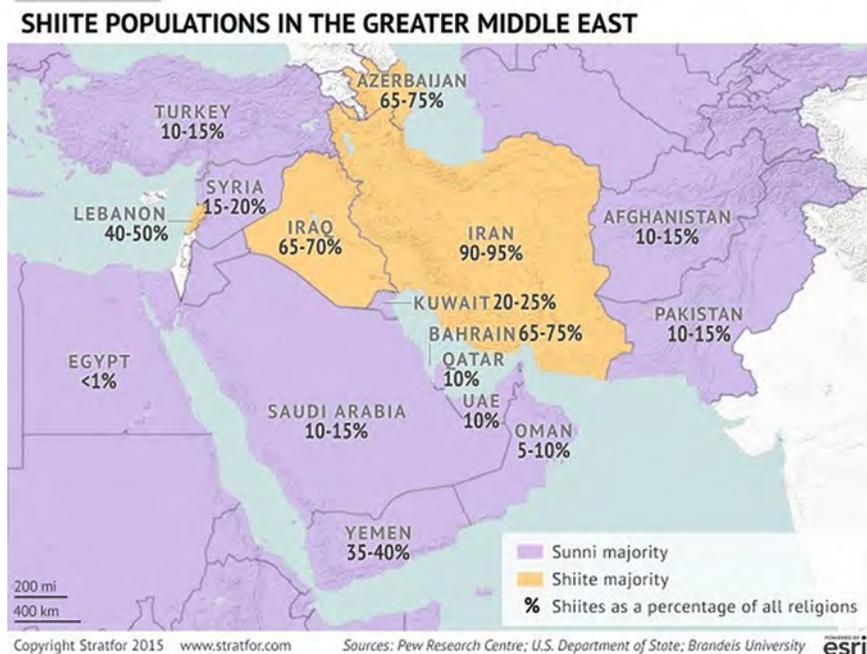
Por su parte, Irán ha enviado un número desconocido de miembros de los Cuerpos de la Guardia de la Revolución Islámica (algunas fuentes hablan de varios cientos y otras de unos pocos miles). Oficialmente esos efectivos solo actúan como consejeros pero lo cierto es que están participando activamente en los combates y ya han perdido a varios oficiales de alto rango, entre ellos el general Hossein Hamedani¹⁸. Los iraníes han reorganizado los comités populares y las milicias a favor de Al Assad, creando una fuerza de entre 100.000 y 150.000 efectivos denominada Fuerza de Defensa Nacional, modelada a imagen de la milicia iraní Basij. Al frente de ella hay oficiales de la Guardia de la Revolución Islámica iraní, y en cierto modo ha eclipsado al propio ejército convencional del régimen (que ha pasado de contar con cerca de 200.000 efectivos

¹⁷ Javier Jordán: «Cultura organizativa e innovación militar: el caso de las Fuerzas de Defensa de Israel», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, nº. 1, (2015), pp. 17-40.

¹⁸ Nicholas Blanford: «Syrian ground offensive gets under way», *IHS Jane's Defence Weekly*, October 18, 2015.

en 2011 a entre 80.000 y 100.000 en la actualidad)¹⁹. Una muestra más del aumento de la influencia iraní en Siria desde el inicio de la guerra: cuestión que lógicamente inquieta entre otros a los israelíes, a los turcos y a los saudíes.

Durante la última década Irán también ha expandido su influencia en Irak. A ello contribuyó el derrocamiento del régimen de Sadam Hussein por las fuerzas norteamericanas y la incapacidad de la Administración Bush a la hora de gestionar adecuadamente la posguerra²⁰. Por no decir, más bien, que las malas decisiones adoptadas desde la Casa Blanca provocaron y aceleraron la caída del país en el abismo. En un contexto de desmantelamiento del Estado las milicias chiíes, que se enfrentaron tanto a la insurgencia suní como a las tropas de la coalición internacional liderada por Estados Unidos, se convirtieron en un instrumento de influencia de Irán en el país. Un país que hasta entonces había sido su principal enemigo y que había hecho las veces de muro de contención y contrapeso de la República Islámica en Oriente Medio. Cuando los norteamericanos se retiraron de Irak en 2011, el gobierno de Bagdad ya estaba firmemente alineado con Irán y así se mantiene a día de hoy. No obstante, aliado no es igual a cliente que es en lo que en buena medida se está convirtiendo el régimen sirio. A diferencia del gobierno de



Mapa 3. Distribución de población chií en Oriente Medio. Fuente: Stratfor.

¹⁹ Michael Eisenstadt: «Iran's Military Intervention in Syria: Long-Term Implications», *The Washington Institute Policy Watch*, 2505, October 15, 2015.

²⁰ Bob Woodward: *Negar la evidencia*, (Barcelona: Belacqva, 2007), pp. 180-358.

Al Maliki, el del actual primer ministro iraquí Haider Al Abadi está tratando de mantener un prudente y difícil equilibrio con el fin de reducir la injerencia iraní y el poder de las milicias chiíes alineadas con Teherán. En ese esfuerzo desempeña un papel fundamental la reconstrucción del ejército iraquí al que entre otros aliados está contribuyendo España. Las fuerzas armadas y las fuerzas policiales iraquíes con representación de las diferentes etnias del país son esenciales para contrapesar a las milicias y para estabilizar las poblaciones suníes arrebatadas al Dáesh. Su progresivo fortalecimiento ha sido clave para la liberación de Ramadi y para la futura liberación de Mosul²¹.

Por otro lado, Irán también juega una hábil política de apoyo a las minorías chiíes en otros países de la región. El mapa 2 muestra la distribución de esta confesión religiosa en Oriente Medio, que va mucho más allá de las concentraciones que intuitivamente se atribuyen en exclusiva a Irán, Líbano, Irak y Yemen. La presencia de importantes minorías chiíes en los países del golfo –e incluso de mayoría en el caso de Baréin– proporciona al régimen de Teherán una herramienta con la que generar inestabilidad y ejercer presión contra sus rivales.

A ello también contribuye la situación desventajosa que sufren estas minorías en países como Arabia Saudí o Kuwait. Los gobiernos de ambos países combinan medidas discriminatorias –especialmente severas en el caso saudí– y de integración con el fin de mantener el *statu quo*²². Pero aun así el sectarismo se ha visto exacerbado tras el inicio de la guerra en Siria y las revueltas en Baréin con la difusión de un discurso marcadamente antichii por parte de los salafistas wahabíes y los islamistas suníes²³. La polarización genera un terreno fértil a la acción exterior de Irán, aunque oficialmente niegue cualquier apoyo o instigación a dichas minorías. Los ataques terroristas puntales y muy espaciados en el tiempo cometidos por grupos radicales chiíes –entre ellos Hizbulá en Hijaz, también conocido como Hizbulá en Arabia Saudí– dentro de las fronteras de las monarquías del golfo han demostrado durante las pasadas décadas el impacto negativo que puede provocar Irán. Una de las acciones más señaladas en ese sentido fue el atentado contra las torres Khobar en Arabia Saudí en 1996, que causó la muerte de diecinueve norteamericanos. En el verano de 2015 los servicios de inteligencia y de seguridad norteamericano, saudí y libanés lograron detener en Beirut a Ahmed al-Mughassil, principal sospechoso de los atentados. Al parecer la operación fue consentida por Irán y Hizbulá, en un posible gesto de buena voluntad hacia Washington y coherente con la aproximación iniciada a raíz del acuerdo sobre el programa nuclear²⁴.

²¹ Paul Mcleary: «Winning Hearts and Minds in Ramadi», *Foreign Policy*, December 28, 2015.

²² US Department of State, The International Religious Freedom Report for 2014. Disponible en: <http://www.state.gov/j/drl/rls/irf/religiousfreedom/index.htm>.

²³ Mona Karim: «Shiafobia hits Kuwait», *Jadaliyya*, May 17, 2011.

²⁴ Ali Soufan: «Did Iran Give Up the Khobar Towers Terrorist?», *Foreign Policy*, September 8, 2015.

Turquía

Por geografía, población, economía y capacidad de sus fuerzas armadas, Turquía es otra de las principales potencias de Oriente Medio. A ello se añaden siglos de historia como imperio. Hasta hace apenas cien años la mayor parte de la región se encontraba bajo dominio otomano. Los territorios del norte de Siria y de Irak eran antiguas provincias que constituían la extensión natural de la actual Turquía. Ankara considera los dos países su patio trasero y ve con inquietud la expansión de la influencia iraní en Siria e Irak, a la que se añade más recientemente, la de Rusia, uno de sus mayores enemigos históricos.

Desde que el imperio ruso y el otomano entraron en contacto directo en el siglo XV hasta comienzos del siglo XX, Rusia y lo que más tarde sería Turquía libraron al menos diecisiete guerras en las que los otomanos se llevaron la peor parte²⁵. Esto explica entre otras cosas el ingreso de Turquía en la OTAN en la década de 1950, aun siendo el único miembro no occidental.

Pero a pesar de su potencial, la capacidad de influencia de Turquía en la región es todavía limitada o, por decirlo de otro modo, se encuentra en las primeras fases de un nuevo resurgimiento. Durante los gobiernos de Erdogan –y actualmente durante su presidencia– el país ha abandonado el retraimiento estratégico que tradicionalmente ha mantenido en Oriente Medio. Ahora aspira a convertirse en la «gran Turquía» a la que suele aludir su actual presidente. Una potencia preeminente en la región. Es en ese marco como hay que entender, por ejemplo, el anuncio de un acuerdo de defensa mutua con Qatar, que incluye la apertura de una base aeronaval turca con tres mil efectivos terrestres²⁶. Ambos ganan, pues Qatar no quiere convertirse en un satélite de Arabia Saudí y para ello trata de mantener una política alternativa e independiente.

La alteración del equilibrio regional entre suníes y chiíes que provocó la invasión norteamericana de Irak en 2003 obligó a que Turquía se interesase aún más en los asuntos de la región. Ese deseo de ganar en liderazgo dentro del mundo arabo-musulmán le obligó a hacer algunos reajustes en su política exterior. Por ejemplo, truncando sus hasta entonces buenas relaciones con Israel, lo cual se vio facilitado por el incidente de la flotilla con destino a Gaza en 2010. A la vez, el inicio de las revueltas ha sido interpretado por Ankara como otro motivo y oportunidad para afianzar el protagonismo turco en la zona, un objetivo que como veremos se ha visto dificultado por el desarrollo de los acontecimientos.

Turquía es uno de los actores más afectados por la guerra de Siria, país con el que comparte más de ochocientos kilómetros de frontera. Acoge a cerca de dos millones de refugiados y ha librado escaramuzas fronterizas con

²⁵ Soner Cagaptay: «When Russia Howls, Turkey Moves», *War on the Rocks*, December 2, 2015.

²⁶ Stratfor: «Qatar: Turkey To Establish First Overseas Military Base», December 16, 2015.

las fuerzas armadas sirias. El derribo del SU-24 ruso generó una atención comprensible y tuvo una intención claramente política. Pero no ha sido el único episodio ocurrido en los márgenes del conflicto. En los últimos años la fuerza aérea turca ha abatido varias aeronaves sirias y en 2012 perdió un avión de reconocimiento RF-4E *Phantom* derribado por un misil antiaéreo del régimen. Turquía comparte también frontera con el Dáesh. Los yihadistas cuentan con una importante red dentro del territorio turco y ya han atentado en él en varias ocasiones. Por ejemplo, con un ataque suicida en Ankara que provocó casi un centenar de víctimas mortales en octubre de 2015 o, el mismo mes, con la decapitación de dos opositores sirios en la ciudad fronteriza de Urfa al sur del país²⁷.

En lo referente al conflicto sirio, el objetivo de Turquía es doble. Neutralizar las aspiraciones de los independentistas kurdos (especialmente los del norte de Siria) y sustituir el régimen de Al Assad por otro suní cercano a Hermanos Musulmanes, más próximo por tanto al actual gobierno islamista de Ankara. Por ese motivo, Turquía ha sido uno de los países más activos en el apoyo a diversos grupos rebeldes sirios, incluyendo los islamistas radicales. En concreto, Turquía se mostró renuente durante largo tiempo a designar como organización terrorista a Jabhat Al Nusra, un grupo yihadista vinculado con Al Qaeda –hasta que finalmente lo hizo en junio de 2014–²⁸. Turquía también ha pedido en diversas ocasiones una intervención internacional contra Al Assad. Y en el verano de 2015 trató de influir sobre Estados Unidos para crear conjuntamente una zona de seguridad en el norte de Siria, protegida por sus respectivas fuerzas aéreas, desde la que los rebeldes sirios pudieran dar el golpe de gracia al régimen de Al Assad²⁹. Un proyecto que quedó estancado poco después a causa de la intervención militar rusa en el país.

El apoyo a los grupos rebeldes sirios coloca aparentemente a Turquía en la misma trinchera que los saudíes. Sin embargo, ambas potencias compiten por su influencia en la región. Una rivalidad que es histórica, pues cuando en 1921 los británicos y franceses desposeyeron al imperio otomano de la mayor parte de sus territorios, los grandes beneficiados fueron los miembros de la casa de Saud.

Turquía utiliza a los Hermanos Musulmanes como instrumento de influencia en el islam suní de Oriente Medio y norte de África. Una política que le hace coincidir con Qatar, otro gran patrono de los Hermanos Musulmanes en el mundo árabe, y que al mismo tiempo le enfrenta a los saudíes, quienes ven

²⁷ DAREN BUTLER AND HUMEYRA PAMUK: «Islamic State is prime suspect in Turkey bombing, as protests erupt», *Reuters*, October 13, 2015. Louisa Loveluck: «Islamic State critic found beheaded in Turkey», *The Telegraph*, October 30, 2015.

²⁸ Semih Idiz: «Why is Jabhat al-Nusra no longer useful to Turkey?», *Al Monitor*, June 10, 2014.

²⁹ *BBC News*: «Turkey PM: Syria no-fly zone needed», August 11, 2015.

en Hermanos un movimiento reformista que mina la legitimidad política de su monarquía³⁰.

Al inicio de las revueltas árabes, Turquía confió en que las dictaduras fueran sustituidas por gobiernos próximos a los Hermanos en Túnez, Egipto, Libia y Siria. Así sucedió en los dos primeros países, aunque en Egipto el proceso se vio truncado por el golpe militar en julio de 2013. En Siria, la posibilidad de un gobierno de los Hermanos Musulmanes que sustituya al régimen de Al Assad se ha vuelto lejana. Y, en Libia, Turquía ha apoyado al parlamento y gobierno de Trípoli con mayoría islamista frente al parlamento y gobierno de Tobruk, reconocido por la Unión Europea³¹. La disparidad estratégica entre Turquía y el bloque liderado por los saudíes se ha puesto particularmente de manifiesto en el marasmo libio, donde la aviación de Egipto y Emiratos Árabes Unidos ha bombardeado a grupos islamistas radicales que se oponían al gobierno de Tobruk, lo que en cierto modo les situaba en el mismo bando de Ankara³².

En cuanto a los kurdos de Siria, la política turca tiene como objetivo evitar la creación de un gobierno autónomo en los territorios que ahora mismo aquellos controlan. Por eso Ankara ha mantenido una actitud llamativamente fría cuando los kurdos se han enfrentado contra el Dáesh en Kobani, mira con recelo la ayuda que les sigue prestando Estados Unidos y ha convertido a los kurdos en el objetivo prioritario de sus bombardeos desde el verano de 2015, por delante incluso de los ataques aéreos contra el Dáesh. En esto se asemeja a la campaña militar rusa que también concentra la mayor parte de sus acciones en objetivos diferentes al autoproclamado Estado Islámico³³.

Respecto a Irak, Erdogan mantiene una estrecha relación con Massoud Barzani, líder del Partido Democrático de Kurdistán, y ha favorecido que el Kurdistán iraquí exporte petróleo de manera independiente a través de Turquía (y se espera que en un futuro también lo haga con el gas), debilitando así al gobierno de Bagdad, alineado actualmente con los iraníes³⁴. Esta política puede parecer cortoplacista y arriesgada para los intereses turcos, pues permite conseguir a los kurdos de Irak la autonomía que Turquía niega a los de Siria. Pero conviene recordar las graves divisiones que afectan a los propios kurdos y la capacidad de estos para hundir su propio proyecto independentista³⁵. De ahí que Erdogan asuma un riesgo calculado.

³⁰ Mohammad Abdel Kader: «Turkey's relationship with the Muslim Brotherhood», *Al Arabiya Institute for Studies*, October 14, 2013.

³¹ Ulf Laessing and Ahmed Elumami: «Rival Libyan PM meets Turkish envoy in first known meeting with foreign visitor», *Reuters*, October 21, 2014.

³² David D. Kirkpatrick and Eric Schmitt: «Arab Nations Strike in Libya, Surprising U.S.», *The New York Times*, August 25, 2014.

³³ International Institute for Strategic Studies: «Turkey's growing security concerns», *Strategic Comments*, October 21, 2105.

³⁴ Reva Ballah: «Turkey's Time Has Come», *Stratfor*, December 8, 2015.

³⁵ Rod Thornton: «Problems with the Kurds as proxies against Islamic State: insights from the siege of Kobane», *Small Wars & Insurgencies*, vol. 26, n.º. 6, (2015), pp. 865-885.

Finalmente, en lo referido al Dáesh, Turquía ha jugado durante los últimos años a lo que John Mearsheimer denomina *buck passing*: pasar la carga a otros³⁶. Una estrategia dirigida a evitar el enfrentamiento directo con el grupo (presente en su propio territorio y con el que comparte frontera) y de desgastar de paso a los separatistas kurdos y al régimen de Al Assad. Posiblemente es una de las principales razones que explican la facilidad con la que han operado las redes de apoyo al Dáesh a través del territorio turco. Sin embargo, la actitud de Turquía se ha ido endureciendo a lo largo de 2015, y a día de hoy Ankara desea privar al Estado Islámico de los territorios que ocupa al otro lado de la frontera siria. Para ello está apoyando a grupos árabes y turcomanos sirios, y no sería descartable que en el futuro se produjese incluso una acción militar terrestre turca en este sentido. Pero de llevarse a cabo, tendría que delegar en sus aliados sobre el terreno para limpiar el área de los restos del Dáesh, pues por razones históricas obvias la vuelta de soldados otomanos a territorios árabes crearía una situación incómoda.

Consecuencias del conflicto regional sobre la evolución del Dáesh

Aunque a primera vista este rápido repaso al conflicto en Oriente Medio parezca desviar la atención del tema principal del capítulo, lo cierto es que la rivalidad entre las principales potencias de la región afecta seriamente a la consolidación y expansión del autoproclamado Estado Islámico. De manera también esquemática son tres sus implicaciones:

- El Dáesh es un enemigo declarado de Arabia Saudí, Irán y Turquía pero no constituye a día de hoy una amenaza existencial para ninguna de las tres potencias. La prioridad estratégica de cada una es evitar que otra se convierta en potencia hegemónica en la región –en el peor de los casos– o en el *primus inter pares* –en el mejor–. Es por ello que Irán (y sus aliados rusos) priorizan atacar y desalojar a los rebeldes sirios antes que al Dáesh. Que Turquía concentra sus bombardeos en los sirios kurdos y que presta apoyo militar a los rebeldes que luchan contra Assad por encima de los que se enfrentan al Dáesh. Y que Arabia Saudí da más apoyo a los rebeldes sirios en la lucha contra Assad que en arrebatar terreno al Dáesh. Y ello a pesar de que el Dáesh limita territorialmente con el Reino y de que ya ha realizado algún ataque en la frontera³⁷. Los tres Estados poseen capacidades e influencia para dañar gravemente al Dáesh en Siria e Irak. Sin embargo, el Estado Islámico no ocupa el primer puesto de su lista de enemigos.

³⁶ John J. Mearsheimer: *The Tragedy of Great Powers Politics*, New York, Norton, 2003, pp. 157-159.

³⁷ Angus Mcdowall: «Three Saudi guards killed in suicide, gun attack on Iraq border: ministry», *Reuters*, January 5, 2015.

- En los medios de comunicación internacionales son numerosas las voces que acusan a Arabia Saudí, a sus aliados del golfo, e incluso a Turquía, de financiar y armar al Dáesh. Hasta ahora ninguna de esas denuncias ha ido acompañada de evidencias que las respalden³⁸. Sin embargo, en algunos casos la ayuda económica y militar que esos países han prestado a los rebeldes sirios sí que ha terminado en manos del Dáesh por diversos motivos: captura, venta por parte de los propios rebeldes o simplemente desertión con armas y bagaje. Lo mismo ha sucedido con equipos militares proporcionados por Estados Unidos, en especial con vehículos todo terreno. E incluso con armas y municiones enviadas por Rusia e Irán a las milicias y al ejército progubernamental sirio, así como con material proporcionado a las milicias chiíes en Irak. En ese tráfico de armas y municiones juegan un papel fundamental los traficantes de armas locales, que compran a unos y venden a otros, y que son aceptados por razones puramente pragmáticas por los actores que operan sobre el terreno³⁹. Es decir, la internacionalización del conflicto de Siria –sobre todo desde el punto de vista logístico– se ha convertido de manera indirecta en una vía de suministro para el propio Estado Islámico. No ha sido el único canal: el derrumbe del ejército iraquí en 2014 permitió que el Dáesh se hiciera con cantidades ingentes de equipo militar vendido por Estados Unidos, China y decenas de otros países⁴⁰. Pero las armas que se envían a Siria para apoyar a los diversos contendientes juegan también su papel en la continuidad del grupo.
- En tercer lugar, los distintos frentes abiertos del conflicto regional –como son los de Siria, Irak o Yemen– o soterrados –como son las tensiones sectarias en las propias sociedades del golfo– generan ecosistemas favorables a la pervivencia y extensión del Dáesh. La fragilidad estatal permite que un actor débil militarmente en términos convencionales se haga con el control efectivo de territorios. Mientras que los enfrentamientos sectarios abren ventanas de oportunidad para que el Dáesh se inmiscuya en la liza y coopte a su favor apoyos y recursos de distintos contendientes (generalmente en contra de los chiíes).

³⁸ Lori Plotkin Boghardt: «Saudi Funding of ISIS», *The Washington Institute Policywatch* 2275, June 23, 2014; Natasha Bertrand: «Senior Western official: Links between Turkey and ISIS are now 'undeniable'», *Business Insider*, July 28, 2015; Josh Rogin: «America's Allies Are Funding ISIS», *The Daily Beast*, June 14, 2014.

³⁹ Erika Solomon and Ahmed Mhidi: «Isis: The munitions trail», *Financial Times*, November 30, 2015; Thomas Gibbons-Neff: «Islamic State may have taken anti-tank weapons from Syrian rebels», *The Washington Post*, September 7, 2014; David D. Kirkpatrick: «Graft Hobbles Iraq's Military in Fighting ISIS», *The New York Times*, November 23, 2014.

⁴⁰ Amnistía Internacional: *Haciendo balance: Armar al Estado Islámico*, 7 de diciembre de 2015.

Uno de los grandes desafíos que plantea la competencia entre las potencias de la región es que la situación se prolongue en el tiempo. A corto y medio plazo no se vislumbra un acuerdo comprensivo y estable entre ellas. Por tanto, los tres factores que acabamos de señalar también se mantendrán, permitiendo así un entorno favorable a la continuidad del Dáesh.

Es seguro que en este breve análisis se echa en falta el rol que también desempeñan las potencias extrarregionales. En concreto, Estados Unidos y Rusia, y en menor medida Francia y Reino Unido. Washington carga con buena parte de la responsabilidad en el origen y desarrollo del autoproclamado Estado Islámico por la invasión de Irak y la pésima gestión de la posguerra. Sin embargo, a día de hoy Estados Unidos ha perdido mucha de su influencia en la región. Su compromiso en la lucha contra el régimen de Al Assad es tibio e incluso errático, algo que en cierta medida también se puede aplicar a su estrategia contra el Dáesh. Su principal herramienta a este respecto consiste en la campaña de bombardeos que ha logrado contener la expansión territorial del grupo y le ha privado de artillería y equipo militar pesado, pero que por las limitaciones propias del poder aéreo es incapaz de derrotar al grupo⁴¹. La Administración Obama, tanto en las declaraciones políticas como en la práctica, se muestra más interesada por lo que sucede en Asia Pacífico que un Oriente Medio al que considera plagado de conflictos intratables. El propósito de Washington consiste en restaurar el equilibrio de poder entre Irán y sus rivales. Equilibrio que quebró la Administración Bush al derrocar a Sadam Hussein⁴². Y dejar que sean las potencias regionales quienes se ocupen de contrapesarse mutuamente. Desde esta perspectiva es como deben contemplarse el acuerdo sobre el programa nuclear de Irán o las últimas grandes ventas de armamento a Arabia Saudí y resto de vecinos del golfo. El problema, sin embargo, es cómo va a ser capaz Estados Unidos de mantener la confianza y las buenas relaciones con dos bandos tan encarnizadamente enfrentados⁴³.

Rusia por su parte, tiene recursos y objetivos limitados en Siria: defender su instalación naval en Tartus, evitar la caída del régimen aliado de Al Assad y proporcionarle una posición de fuerza de cara a un eventual acuerdo de paz. En cuanto a la región, Rusia pretende ganar influencia a partir del vacío dejado por Washington, presentándose como un garante del *statu quo* previo a las revueltas árabes. Y desde una perspectiva más global, Moscú también

⁴¹ Max Boot: «Why Air Power Alone Won't Beat ISIS», *The Wall Street Journal*, December 8, 2015; Thomas E. Ricks: «Fighting ISIS: We should admit that what we are doing is a containment strategy», *Foreign Policy*, July 14, 2015; Micah Zenko: «Kill-Em-All With Airstrikes' Is Not Working», *Defense One*, January 7, 2016.

⁴² John Mearsheimer: «Rebalancing The Middle East», *Newsweek*, November 29, 2008.

⁴³ Michael Knights: «Time To Focus on the Wars Within the War Against the Islamic State», *War on the Rocks*, December 21, 2015.

está tratando de recuperar la legitimidad internacional perdida tras la ocupación de Crimea y la crisis de Ucrania⁴⁴.

En cuanto a Reino Unido y Francia, el primero de ellos cultiva su tradicional «relación especial» con Estados Unidos apoyándole en sus campañas militares, al margen de la supuesta crisis que pueda estar experimentando dicha alianza⁴⁵. París, sin embargo, está aplicando una política más independiente –algo también acostumbrado–, en particular tras los atentados del 13 de noviembre de 2015. Frente al liberalismo cosmopolita de algunos responsables norteamericanos que siguen pidiendo la marcha de Al Assad, Francia ha optado por una actitud más realista y se ha alineado con Rusia en la campaña contra el Dáesh, lo cual lleva a especular que también lo ha hecho en lo concerniente a la continuidad del régimen como freno a la expansión de las milicias yihadistas. No lo reconoce así en las declaraciones oficiales –donde afirma que coincide con Rusia en lo concerniente al Estado Islámico pero no en los objetivos estratégicos de Siria. Pero a diferencia de los aviones norteamericanos que se concentran en exclusiva en el Dáesh, la fuerza aérea rusa está bombardeando fundamentalmente a los rebeldes; luego, el respaldo político de Hollande a Putin hace pensar cuanto menos en una aceptación implícita de la pervivencia del régimen alauí. En cualquier caso, la capacidad política y militar de Francia y de los británicos en Oriente Medio es limitada⁴⁶.

Análisis DAFO del Dáesh y posibles escenarios

Una vez analizadas las líneas maestras del escenario regional, que desempeñan un papel clave en la evolución del Dáesh, pasamos a la segunda parte del capítulo. Consiste en aplicar dos técnicas analíticas estructuradas al estudio del autoproclamado Estado Islámico en cada una de los tres escenarios donde actualmente opera. Comenzamos por el principal de ellos:

El Dáesh en Siria e Irak

En el capítulo sobre el Dáesh al que hemos aludido varias veces nos detuvimos en el origen histórico y en cuatro conjuntos de factores clave en el desarrollo del grupo: paramilitar, político, económico e internacional⁴⁷. Por ello en este epígrafe vamos a limitarnos exclusivamente al análisis DAFO y al planteamiento de escenarios.

⁴⁴ Javier Jordán: «La intervención militar de Rusia en Siria: Oportunidades y riesgos», *Documento Marco del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 27 de octubre de 2015.

⁴⁵ David Rothkopf: «The Amazing Decline of America's Special Relationships», *Foreign Policy*, May 8, 2015.

⁴⁶ Simond De Galbert: «Does France Have the Firepower to Fight the Islamic State?», *Foreign Policy*, November 20, 2015.

⁴⁷ Javier Jordán: «El Dáesh», pp. 109-145.

Tabla 1. Análisis DAFO del Dáesh en Siria/Irak

Análisis interno	Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> • Control de territorio • Explotación de recursos que le dotan de autonomía financiera • Administración efectiva • Desplazamiento de disidentes y llegada de «colonos» yihadistas extranjeros • Aptitud paramilitar en guerra híbrida • Capacidad mediática • Ideología integrada y atractiva • Aprovechamiento de las brechas sunníes/chiíes y árabes/kurdos • Consolidación de filiales fuera de Siria e Irak • Red de apoyo transnacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Extremismo que mina su legitimidad interna y externa • Carencia de capacidades para combatir convencionalmente • Proyecto excluyente circunscrito a lo árabe-sunní (en Siria e Irak) • Recursos energéticos vulnerables a ataques aéreos • Graves compromisos económicos (librar una guerra y mantener una administración) • Fuentes de financiación asociadas a control de poblaciones y territorios
Análisis externo	Oportunidades	Amenazas
	<ul style="list-style-type: none"> • Continuidad de la rivalidad entre potencias regionales • Continuidad guerra de Siria • Debilidad estatal y fragmentación del poder en Irak • Redes de contrabando asociadas a economías informales que permiten el abastecimiento del Daesh • Sectarismo contra sunníes en Siria e Irak • Eventual (aunque por el momento improbable) intervención militare terrestre occidental o rusa en Siria/Irak • Rechazo social contra musulmanes en Europa 	<ul style="list-style-type: none"> • Eventual reconstrucción del Estado en Siria e Irak • Eventual coalición (efectiva) de potencias sunníes contra Daesh • Apoyo militar extranjero a rivales del Daesh sobre el terreno • Acciones quirúrgicas militares occidentales y rusas • Rechazo ideológico mayoritario por autoridades religiosas y sociedades islámicas

Fuente: Elaboración propia.

Las fortalezas del Dáesh en Siria e Irak se encuentran relacionadas con su capacidad organizativa y con el abanderamiento de una causa político-religiosa que genera lealtades tanto en el interior como en el exterior. Dicha capacidad de organización se traduce en efectividad militar y administrativa que le ha permitido capturar, mantener y gestionar territorios y poblacio-

nes⁴⁸. Además, ha forzado el desplazamiento de población potencialmente disidente (kurdos, yazidíes, cristianos, suníes que no aceptan su autoridad), castiga de manera brutal cualquier atisbo de resistencia –por lo que desincentiva aún más la rebelión dentro de sus territorios– y está atrayendo nueva población de yihadistas extranjeros (en cierto modo «colonos»). Lo cual le permite cierta ingeniería social basada en su proyecto político-religioso⁴⁹.

Otro punto fuerte del Dáesh es su autonomía financiera. Depender de otros es siempre arriesgado y más en un entorno inestable como el de la guerra regional por delegación en Oriente Medio. Algunas estimaciones (probablemente al alza) consideran que en su máximo apogeo en términos de control territorial, el Dáesh contaba con bienes por valor de dos billones de dólares (trillones en nomenclatura norteamericana) y unos ingresos anuales cercanos a los tres mil millones⁵⁰. Estas cifras incluían el valor de los recursos energéticos, agrícolas, minerales, industriales y comerciales de los territorios y poblaciones situados bajo su control. El Dáesh extrae esa riqueza fundamentalmente mediante impuestos, que van desde el derecho de entrada de los camiones que entran y salen a Jordania, Irak y Siria (800\$ a cada camión), a porcentajes de ganancias por actividades de diverso tipo –como el saqueo de yacimientos arqueológicos (50% de las ganancias)–, a los que se añade un 5% de impuestos a todos los salarios en concepto de seguridad social, más otros conceptos tales como recogida de basura o suministro eléctrico. La producción y venta *in situ* de petróleo a los contrabandistas que después lo venden en Turquía y en Siria, a los rebeldes sirios y al propio régimen de Al Assad, es una fuente de ingresos importante (algunas estimaciones sitúan la cifra de ingresos por esta vía en un millón y medio de dólares al día), pero no es la principal⁵¹. De ahí que la intensificación de la campaña aliada de ataques aéreos contra las instalaciones petrolíferas del Dáesh le esté perjudicando seriamente pero no vaya a lograr por sí sola su bancarrota. Su economía, sin embargo, sí que puede verse amenazada por la pérdida continuada de territorios y pobladores a los que gravar⁵². Su modelo de crecimiento económico se ha basado en la conquista, pero una vez frenada la expansión y erosionada progresivamente la amplitud de sus fronteras, los problemas llegan inexorablemente. Por mucho fervor y moral de victoria que tengan sus combatientes, el Dáesh necesita recursos cuantiosos para financiar algo tan caro como es una guerra y para mantener al mismo tiempo

⁴⁸ Xavier Servitja: «El Estado Islámico y la organización administrativa del Califato a nivel provincial», *Análisis GESI*, 8 de septiembre de 2015.

⁴⁹ Jeffrey Bristol: «Refugees and the Islamic State's Colonization Strategy», *War on the Rocks*, December 7, 2015.

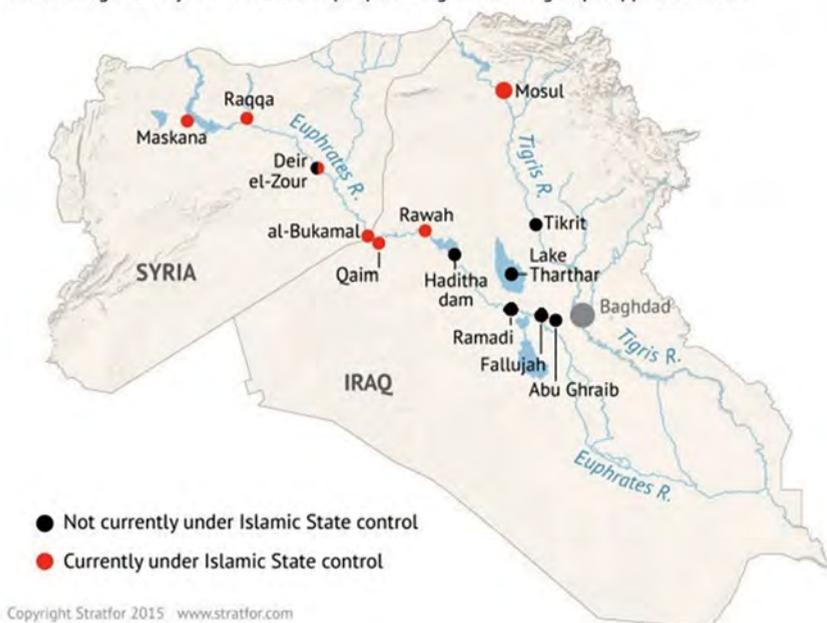
⁵⁰ Jean-Charles Brisard and Damien Martinez: «Islamic State: The Economy-Based Terrorist Funding», *Thomson Reuters Accelus*, October, 2014, p. 3.

⁵¹ Erika Solomon, Guy Chazan and Sam Jones: «Isis Inc: how oil fuels the jihadi terrorists», *Financial Times*, October 14, 2015.

⁵² Colum Lynch and David Francis: «The Billion-Dollar Caliphate», *Foreign Policy*, December 15, 2015.

SITES OF ISLAMIC STATE WATER MANIPULATION

The Islamic State's tactics have brought water to the forefront of the conflict in Iraq and Syria, threatening the very existence of the people living under the group's oppressive rule.



Mapa 4. Grandes poblaciones con río y otros recursos hídricos capturados por el Dáesh.
Fuente: Stratfor.

su ensayo de proto-Estado. La cuestión económica es por tanto un aspecto clave en la viabilidad de su proyecto político y a ella le afectan fortalezas (recursos propios y redes de contrabando) y debilidades (recursos limitados y vulnerables, y graves compromisos económicos).

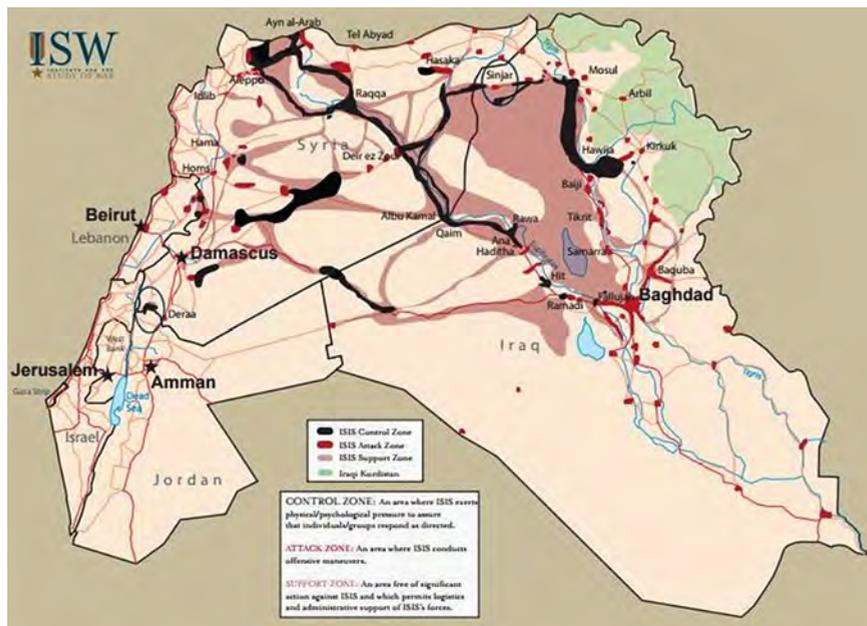
Otro recurso fundamental para el Dáesh y con el que también cuenta de manera independiente es el agua. En su expansión territorial el Estado Islámico ha tenido la precaución de incluir ciudades situadas en los márgenes del río Éufrates, y en el caso de Mosul (y la perdida Tikrit) también del Tigris, así como grandes lagos y presas (ver mapa 4).

El control de recursos hídricos le garantiza, por un lado, el abastecimiento propio para uso humano y agrícola y, por otro, le permite utilizar el agua como instrumento de guerra: privando de ella a algunas poblaciones, inundando determinadas zonas, cortando la energía eléctrica producida con saltos de agua y, en algún caso, envenenando el suministro de alguna población menor. Desde 2013 el Dáesh ha realizado, además de numerosas pequeñas acciones, al menos veinte grandes ataques contra las infraestructuras hídricas de Siria e Irak, con el fin de someterlas a su control o de destruirlas para negar el acceso

a sus adversarios⁵³. En previsión de la defensa de Ramadi y de Mosul el Dáesh destruyó varios de los puentes que comunican la ciudad con el fin de canalizar los posibles asaltos del ejército iraquí. Sin embargo, en el caso de Ramadi en diciembre de 2015 las fuerzas iraquíes sorprendieron al Dáesh cruzando el Éufrates con un puente militar proporcionado por Estados Unidos⁵⁴.

La competencia paramilitar y mediática es otra de las fortalezas del Dáesh. Ciertamente, su dominio de la guerra híbrida no está evitando la pérdida progresiva de poblaciones y territorios (así como del área de invencibilidad que transmitía en la primavera-verano de 2014) pero sí le permite pasar a «modo terrorista» y dificultar seriamente la estabilización de los territorios arrebatados. El mapa 5 refleja cómo el área de actuación terrorista del Dáesh (en color rojo en el mapa) en Siria e Irak trasciende de manera importante la de territorios directamente controlados (en color negro).

Este hecho lleva a plantearse cómo será «el día después» de la pérdida de todas las poblaciones y territorios que ahora mismo ocupa, si tal circunstancia llegara a producirse. Es muy probable que las zonas que aparecen marcadas en negro fuesen sustituidas en muchos casos por marcas en rojo.



Mapa 5. Control territorial, zonas de ataque y zonas de apoyo del Dáesh en Siria e Irak (diciembre 2015). Fuente: Institute for the Study of War.

⁵³ Ambika Vishwanath: «The Water Wars Waged by the Islamic State», *Stratfor*, November 25, 2015.

⁵⁴ Paul Mcleary: «Winning Hearts and Minds in Ramadi», *Foreign Policy*, December 28, 2015.

A ello hay que añadir lo difícil que resulta vislumbrar una estabilización sin una alternativa árabe-suní contraria al Dáesh que asuma de manera efectiva el gobierno de esos territorios y goce de legitimidad ante su población. Para que dicha alternativa resulte creíble sería necesaria una reconciliación política entre las comunidades suníes, chiíes y kurdas de Irak y de Siria. Cosa que a día de hoy parece muy lejana, y que por tanto consideramos una oportunidad a favor del Estado Islámico (políticas sectarias contra los suníes en la tabla 1). Siria continúa inmersa en una guerra atroz con un alto componente sectario, e Irak se enfrenta a graves problemas internos derivados entre otros motivos a la bajada de los precios del petróleo y a la consiguiente pugna entre sus comunidades por el reparto de recursos escasos. La gestión étnico-político-económica de las poblaciones suníes arrebatadas al Dáesh constituye un factor clave en la continuidad del grupo. Confiar simplemente en quienes expulsen al Dáesh «vayan a ser recibidos como libertadores» es una esperanza que se ha demostrado vana en numerosos precedentes de la historia militar. Quizás sí los primeros días, pero una vez asumida la nueva situación los problemas tardan poco en llegar... Recordemos el Irak post-Sadam Hussein.

En definitiva, el Dáesh no es un Estado desde una perspectiva jurídica, pues carece de reconocimiento internacional y se asienta en el territorio de dos Estados reconocidos como tales. Sin embargo, desde el punto de vista funcional el Dáesh posee atributos propios de un Estado: población, territorio y poder político independiente. Reclama para sí el monopolio de la violencia (por eso no se alía con otros grupos yihadistas, como sí hace por ejemplo Jabhat Al Nusra en Siria). Y cuenta con el apoyo de redes transnacionales que le permiten reclutar recursos humanos y proyectar fuerza a otros escenarios, alimentando insurgencias o mediante acciones terroristas, como las de noviembre de 2015 en París. Esto le convierte de hecho en un actor transnacional relevante, con capacidad de alterar la distribución de poder en su propio sistema regional y de exportar inseguridad a otros ámbitos regionales.

En contra del Dáesh juega su propio extremismo ideológico. Defiende un proyecto político totalitario y polarizante. Consigue adeptos pero también crea enemigos en las poblaciones conquistadas. Y sobre todo suscita hostilidad en todas direcciones, en el sistema regional y global. En su día los bolcheviques también comenzaron granjeándose numerosos enemistades, pero más tarde se integraron en el sistema internacional. Por el momento el Estado Islámico no ha mostrado el menor atisbo de normalización y, de no modificar el rumbo, esa política exterior acabará provocando su ruina. A ello se añade la ya comentada viabilidad económica. La exportación de hidrocarburos constituye una fuente de ingresos vulnerable a los ataques aéreos que se han intensificado contra ese tipo de objetivos desde otoño de 2015, y la pérdida de territorios le priva de otras fuentes fundamentales de ingresos. Por ello, las noticias sobre dificultades económicas en los territo-

rios que controla, pueden asociarse con bastante probabilidad a problemas de legitimidad⁵⁵.

En cuanto a oportunidades, como ya hemos señalado páginas atrás, la inestabilidad regional crea un entorno favorable al Dáesh, y es probable que se prolongue durante años. Por lo que a corto, y seguramente medio plazo, no debe preocuparse de las dos primeras amenazas recogidas en la tabla (restauración completa del poder del Estado en Siria e Irak, y coalición efectiva de potencias suníes contra el Dáesh). Subrayamos «efectiva» porque la alianza suní contraterrorista anunciada por Arabia Saudí en diciembre ha tenido hasta el momento más de gesto político que de intención real. De hecho, los saudíes incluyeron a Pakistán en la coalición sin anunciárselo previamente⁵⁶.

Una eventual ventana de oportunidad para el Dáesh se abriría en caso de que las potencias extrarregionales (Estados Unidos, países europeos y Rusia) cayesen en la sobre-reacción y se empeñasen en una intervención militar a gran escala con fuerzas terrestres. Entre 2003 y 2011 más de cien mil soldados norteamericanos en Irak fueron incapaces de erradicar a Al Qaeda en Irak/Estado Islámico. ¿Por qué iban a lograrlo ahora en un escenario todavía más complejo? Nuestra valoración es que una intervención militar de esas características beneficiaría a largo plazo al Dáesh, generando más inestabilidad y atrayendo un mayor número de voluntarios extranjeros. En una línea similar también sería propicio al Estado Islámico un incremento de la xenofobia y del rechazo a los musulmanes en Europa. Polarizaría la sociedad y alimentaría el caldo de cultivo de los radicales islamistas, facilitando así el reclutamiento a favor del Dáesh. Además, se trataría de un proceso con tendencia a la retroalimentación. Mayor sensibilidad hacia el discurso yihadista se traduciría en más atentados. Muchos de ellos individuales y poco sofisticados, como por ejemplo el del metro de Londres con un cuchillo en diciembre de 2015⁵⁷, pero lo suficientemente perturbadores y –magnificados por la prensa– como para mantener la polarización social. Otros podrían ser tan letales como los de París en noviembre de 2015 o los de Madrid en marzo de 2004, con un impacto social aún más dramático.

También favorece al Dáesh la división de sus enemigos. Aplicable a nivel regional (la rivalidad entre potencias que acabamos de analizar) y a una escala más pegada al terreno. A los rebeldes sirios que luchan contra Al Assad y contra el Dáesh –cuya disparidad interna supera el millar de milicias⁵⁸. Y también a los

⁵⁵ Pamela Engel: «ISIS has a cash-flow problem», *Business Insider*, September 24, 2015; Michal Addady, «ISIS has a money problem», *Fortune*, September 27, 2015.

⁵⁶ Robert McKey: «Pakistan Surprised to Be Included in Saudi-Led Alliance It Never Heard Of», *The New York Times*, December 16, 2015.

⁵⁷ Vikram Dodd, Robert Booth and Ewen MacAskill: «Leytonstone knife attack: police step up patrols after 'terrorist incident'», *The Guardian*, December 6, 2015.

⁵⁸ *BBC News*: «Syria Crisis: Guide to Armed and Political Opposition», December 13, 2013; Vera Mironova Loubna Mrie and Sam Whitt: «The Motivations of Syrian Islamist Fighters», *CTC Sentinel*, vol. 7, Issue 10, (2014), pp. 15-17.

kurdos que, a pesar de las victorias que han logrado sobre el Dáesh, se encuentran fuertemente divididos entre sí y acumulan décadas de disputas intestinas⁵⁹.

Las principales amenazas externas contra el Dáesh son, por un lado, las dos ya señaladas con probabilidad muy baja de fortalecimiento de las estructuras estatales o una coalición de potencias suníes, más otro tipo de acciones: el apoyo militar a grupos rivales al Dáesh, fundamentalmente las milicias kurdas en Irak y Siria, las chiíes en Irak, y los rebeldes suníes en Siria. Las milicias kurdas y chiíes están siendo efectivas y están arrebatando territorios y poblaciones al Estado Islámico. Otra es el tratamiento que dan a los suníes y las consecuencias negativas a largo plazo que ello puede tener. Los rebeldes suníes, sin embargo, se centran fundamentalmente en la lucha contra el régimen de Al Assad y, salvo que se logre un acuerdo de paz en Siria, no parece que vayan a focalizar su atención en combatir al Dáesh.

Por último, la estigmatización ideológica de los postulados del Dáesh por parte de autoridades islámicas es otra amenaza que se cierne sobre el grupo. Se están dando pasos correctos en esta dirección⁶⁰. No obstante, la solución completa no vendrá por esta vía. El islam es una religión enormemente fragmentada. De modo que la condena de unos no invalida la legitimidad que consiguen los radicales a través del respaldo de otros. En este sentido, la difusión del salafismo wahabí, por ejemplo, alimenta una visión del mundo cercana a la del Dáesh⁶¹. Por otra parte, incluso dentro del islam moderado existe una fuerte tendencia a evitar la desagradable realidad de las raíces endógenas del yihadismo, prefiriendo en su lugar teorías conspiratorias que cargan toda la responsabilidad a oscuros (y delirantes) complotos de Israel y Estados Unidos: básicamente que el Dáesh es una criatura del Mossad y/o de la CIA⁶². Esta actitud –que también encuentra eco en la extrema izquierda y la extrema derecha europea– es incompatible con un análisis riguroso y profundo del fenómeno yihadista, y dificulta el hallazgo de soluciones dentro del propio islam⁶³.

A partir del DAFO planteamos de manera tentativa siete escenarios simples sobre la evolución del Dáesh en los próximos cinco años. Es decir, horizonte 2020, recogidos en la Tabla 2. Decimos tentativa porque un análisis prospectivo más profundo debería elaborarse de manera colectiva por un equipo de exper-

⁵⁹ Rod Thornton: «Problems with the Kurds as proxies against Islamic State: insights from the siege of Kobane», *Small Wars & Insurgencies*, vol. 26, n.º 6, (2015), pp. 865-885.

⁶⁰ Shafik Mandhai: «Muslim leaders reject Baghdadi's caliphate», *Al Jazeera*, July 7, 2014.

⁶¹ MEMRI: «Senior Saudi Salafi Cleric: 'ISIS Is A True Product of Salafism'», *Special Dispatch* n.º. 5872, November 4, 2014; Cole Bunzel: *From Paper State to Caliphate: The Ideology of the Islamic State*, The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World, *Analysis Paper*, n.º. 19, March 2015.

⁶² Shukur KhilKhal: «Islamic State conspiracy theories sway Iraqis», *Al Monitor*, February 27, 2015; *BBC News*, «The US, IS and the conspiracy theory sweeping Lebanon», August 12, 2014.

⁶³ Mehdi Hasan: «Inside Jobs and Israeli Stooges: Why Is the Muslim World in Thrall to Conspiracy Theories?», *The Huffington Post*, September 5, 2014; Azeem Ibrahim: «Why is the Muslim world rife with conspiracy theories?», *Al Arabiya*, September 9, 2014.

Tabla 2. Escenarios simples sobre la evolución Daesh en Siria e Irak, horizonte 2020

Motores de cambio	Escenarios						
	1	2	3	4	5	6	7
	Continuidad	Mejora parcial en Siria	Mejora parcial en Irak	Fin del control territorial del Daesh, que pasa a modo exclusivamente terrorista	La provocación internacional se vuelve contra el Daesh	La provocación internacional beneficia al Daesh	El Daesh se consolida tomando partido en el conflicto regional
Fin del conflicto entre gobierno y rebeldes en Siria	-	+	-	+	+	-	-
El gobierno de Irak recupera el control de las principales poblaciones del triángulo sunní	-	-	+	+	+	-	-
Contagio conflicto al interior de un país vecino (Libano o Jordania)	-	-	-	-	-	+	+/-
Repetición de atentados altamente letales del Daesh en Europa o en Rusia	-	-	-	-	+	+	-
Intervención terrestre a gran escala de potencias no regionales (Estados Unidos, Rusia o algunos países europeos)	-	-	-	-	+	+	-
Colapso de la economía y administración del Daesh	-	-	-	+	+	-	-
El Daesh recibe el apoyo directo de una potencia regional sunní	-	-	-	-	-	-	+

Fuente: Elaboración propia.

tos y contemplar un número mucho mayor de escenarios otorgándoles diversos grados de probabilidad en función de la asignada a cada motor de cambio.

En el momento de escribir este capítulo nos encontramos en el escenario 1, con cierta tendencia hacia el 3 si tras la reconquista de Ramadi en diciembre de 2015 se logra la de Mosul en los siguientes meses/años. Los escenarios 2 a 4 supondrían una mejora parcial de la situación, siendo el 4, el más deseable de todos. No incluimos un escenario de erradicación completa del Dáesh en los próximos cinco años, pues nos parece altamente improbable. Por su parte, los escenarios 5 a 7 entrañarían un empeoramiento sustancial del panorama en Oriente Medio.

El Dáesh en Yemen y en Arabia Saudí

Aunque Yemen y Arabia Saudí afrontan situaciones muy distintas, son dos países estrechamente conectados en lo que al futuro del Dáesh se refiere, por eso vamos a analizarlos de manera conjunta.

Yemen es, al igual que Siria, otro país gravemente afectado por las revueltas árabes y por la guerra regional por delegación en Oriente Medio. También es un lugar con notable presencia de Al Qaeda, organización que cuenta allí con un mayor arraigo histórico del que goza Jabhat Al Nusra y Al Khorasan en Siria. Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA) controla a día de hoy Al Mukalla, capital de la provincia de Hadramawt, al sur del país y una de las principales en producción de petróleo. La ciudad fue ocupada a principios de abril de 2015 por una coalición de tribus y yihadistas autodenominada «Hijos de Hadramawt», que en las semanas siguientes se hicieron con el control del aeropuerto de Al Riyan y la terminal petrolífera de Dhaba⁶⁴. En octubre extendieron su influencia a la provincia de Abyan y su capital Zinjibar⁶⁵.

AQPA ha optado por un sistema de gobierno consensuado con las tribus, en contraposición al monopolio exclusivista del Dáesh en Siria e Irak⁶⁶. Ello se debe a un enfoque distinto, explicitado por Ayman Al Zawahiri en septiembre 2013, que apuesta por un modelo de gobernanza basado en pactos y no en imposición⁶⁷. En esa misma línea AQPA ha forjado a lo largo de estos años vínculos estrechos con tribus suníes de tendencia salafista y se ha convertido en una valiosa fuerza de choque en el contexto de la guerra contra los hutíes. Dicha política ha tenido como resultado la continuidad operativa del

⁶⁴ Ludovico Carlino: «AQAP's infiltration of Yemen's Sunni tribes reduces effectiveness of precision airstrikes, sustains jihadists' expansion», *Jane's Intelligence Weekly*, May 15, 2015.

⁶⁵ Stratfor: «The Conflict in Yemen: October 2015», October 19, 2015.

⁶⁶ Daveed Gartenstein-Ross and Nathaniel Barr: «Extreme Makeover, Jihadist Edition: Al-Qaeda's Rebranding Campaign», *War on the Rocks*, September 3, 2015.

⁶⁷ El documento se titula «Guías generales para el Yihad» y puede descargarse de este enlace: <https://azelin.files.wordpress.com/2013/09/dr-ayman-al-e1ba93awc481hirc4ab-22general-guidelines-for-the-work-of-a-jihc481dc4ab22-en.pdf>.

grupo, a pesar de las pérdidas de cuadros de mando sufridas como consecuencia de la campaña de ataques con drones por parte de Estados Unidos⁶⁸. La campaña ha degradado seriamente la capacidad de AQPA para llevar a cabo atentados internacionales –una inquietud de Washington, que ya en 2010 consideraba más peligrosa a la filial yemení que a Al Qaeda Central–, pero no ha evitado la consolidación de AQPA en el país tras su resurgimiento a finales de la década de 2000. De hecho, AQPA ha unido fuerzas con algunas tribus, insertándose en ellas. Lo cual hace incluso más problemáticos los ataques aéreos pues corren el riesgo de causar también bajas entre las tribus y fortalecer así su unión con la organización yihadista⁶⁹.

Al mismo tiempo, AQPA ha sabido adaptar sabiamente su estrategia. Sus ataques contra los Hutíes fueron esporádicos hasta el año 2014. Uno de ellos, en noviembre de 2010, acabó con la vida de Badr Al Din Al Houthi, su líder religioso. Y dos atentados coordinados en mayo de 2012 causaron la muerte de una treintena de personas. Pero los Hutíes no eran la prioridad. La mayor parte de las acciones de AQPA se concentraron hasta entonces en las fuerzas de seguridad del gobierno. La situación cambió en septiembre de 2014 con la toma de control de Sana'a por parte de los hutíes. A partir de ese momento, AQPA y su organización pantalla Ansar Al Sharia (que integra a combatientes tribales) iniciaron una campaña de asesinatos selectivos, empleo de IED y atentados suicidas. Lo mismo está sucediendo en otras poblaciones ocupadas por los hutíes. Estos son más capaces que las tribus y que AQPA en el combate en campo abierto, pero una vez que ocupan el territorio se ven sometidos al desgaste de la guerra irregular. Un modo de enfrentamiento que se da bien a los yihadistas, aunque por el momento tampoco se esté traduciendo en la recuperación de territorios⁷⁰.

Por su parte, el Dáesh se ha hecho presente en al menos diez provincias del país (Saada, Sana'a, Al-Jawf, Al-Bayda, Taiz, Ibb, Lahij, Aden, Shabwah, y Hadramawt). Dirige sus ataques tanto contra los chiíes hutíes como contra las fuerzas de la coalición internacional anti-Houthi liderada por Arabia Saudí. Es capaz de ejecutar atentados con un elevado nivel de sofisticación. Por ejemplo, el ataque contra el cuartel general de las fuerzas saudíes y de Emiratos en Adén con tres vehículos bomba conducidos por suicidas en octubre de 2015⁷¹. Igualmente, el asesinato del gobernador de Adén con otro coche bomba suicida en diciembre del mismo año⁷². Lo cual avala el éxito de su implantación pese a tratarse de un actor nuevo en el mapa yihadista del país.

⁶⁸ Javier Jordán: «La campaña de ataques con drones en Yemen», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº. 1, (2013), pp. 37-59.

⁶⁹ Ludovico Carlino: «AQAP's infiltration of Yemen's Sunni tribes reduces effectiveness of precision airstrikes, sustains jihadists' expansion», *Jane's Intelligence Weekly*, May 15, 2015.

⁷⁰ Iona Craig: «Carpe diem - AQAP exploits civil conflict in Yemen to relaunch territorial campaign», *Jane's Terrorism & Insurgency Monitor*, April 17, 2015.

⁷¹ *Al Arabiya News*: «ISIS claims deadly Aden attacks on Arab troops», October 6, 2015.

⁷² Stratfor: «Yemen: Governor of Aden Killed in Islamic State Attack», December 6, 2015.

Al mismo tiempo, el Dáesh ha tratado de cooptar a Al Qaeda en la península Arábiga o, al menos, de provocar escisiones con el fin de atraerlas a su bando. En octubre de 2014 el Dáesh dirigió varios mensajes públicos a AQPA en los que enfatizaba los objetivos comunes (establecer la sharía y las instituciones islámicas en los territorios situados bajo su control), así como enemigos compartidos (comparando a los hutíes con las milicias chiíes en Siria). También citaba elogios de Bin Laden y de Anwar Al Awlaki hacia el Estado Islámico (referidos en realidad al entonces Estado Islámico de Irak). AQPA respondió en tono también conciliatorio, aunque manteniendo las distancias y criticando la política sectaria del Dáesh contra otros grupos yihadistas en Siria. Al mismo tiempo, reaccionó elevando su perfil en las redes sociales y dando mayor publicidad a los ataques ejecutados contra los hutíes⁷³.

Pero, al margen de la rivalidad, lo cierto es que ambas organizaciones yihadistas están convirtiendo la guerra civil en Yemen, y la consiguiente desintegración estatal, en una oportunidad para expandir su influencia y desarrollar sus capacidades. El conflicto interno y la intervención liderada por Arabia Saudí han empeorado la situación económica y social del que ya era uno de los países más pobres del mundo árabe. Según Naciones Unidas, cerca del ochenta por cien de la población requiere asistencia humanitaria⁷⁴. Una ayuda que se ve dificultada por la inseguridad reinante y el fracaso de las partes en liza para llegar a un acuerdo.

Por otra parte, el Dáesh también está haciendo notar su presencia en Arabia Saudí, con objeto de desestabilizar el reino. Para ello la organización cuenta con varias bazas a su favor.

La primera es la existencia de una minoría chií a la que está convirtiendo en objetivo con acciones como el atentado suicida el 22 de mayo de 2015 contra la mezquita chií del imán Ali Bin Abi Taleb en la ciudad de Qudayh (al este del país), que causó la muerte de 23 personas y más de un centenar de heridos. También el ataque contra otra mezquita frecuentada por los miembros de las fuerzas de seguridad saudíes en agosto que causó quince víctimas mortales, o el asesinato de otras cinco por un individuo que disparó de manera indiscriminada contra un grupo de chiíes en Al Qatif en octubre del mismo año⁷⁵.

El acoso a los chiíes pretende agravar la divisoria sectaria del país. Los chiíes han respondido a los atentados creando milicias de autodefensa. Pero estas son contempladas con desconfianza por la mayoría suní que, además de albergar los prejuicios inculcados por el estamento religioso wahabí, teme

⁷³ Ezzeldeen Khalil: «AQAP vies to exploit failing state of Yemen», *Jane's Intelligence Review*, March 3, 2015.

⁷⁴ Kareem Shaheen: «Isis claims responsibility for assassinating governor of Aden», *The Guardian*, December 6, 2015; UN News Centre: «Yemen: UN warns humanitarian situation has deteriorated 'drastically' as conflict claims 5,700 lives», November 18, 2015.

⁷⁵ Al Jazeera: «Gunman attacks Shia gathering in Saudi Arabia», October 16, 2015.

que Irán las aproveche para desestabilizar el país, algo de lo que también le acusa en Yemen y Baréin⁷⁶.

La segunda se encuentra relacionada con las similitudes existentes entre la ideología del Dáesh y los principios del salafismo wahabí preponderante en el Reino. De hecho, son numerosos los elementos del currículum que el Dáesh ha establecido para su sistema educativo en Siria e Irak que coinciden con los contenidos de los libros de texto de la enseñanza primaria y secundaria de Arabia Saudí⁷⁷. Por tanto, y como ya hemos comentado anteriormente, es muy probable que el apoyo saudí a los grupos islamistas radicales en la guerra regional de Oriente Medio también se dirija a garantizar su preeminencia como valedor del islam suní frente a los chiíes, y frente al propio Dáesh⁷⁸.

En tercer lugar, el Dáesh podría aprovechar la porosa frontera entre Yemen y Arabia Saudí para introducir armas, algo que ya ha tratado de hacer con menos éxito desde Irak y Kuwait⁷⁹. Sería otro modo por el que la consolidación y expansión del Dáesh en Yemen podría perjudicar a la seguridad de Arabia Saudí. Un asalto en fuerza del Dáesh –como el efectuado en el triángulo suní de Irak en la primavera verano de 2014– es impensable a día de hoy por la capacidad de las fuerzas armadas saudíes, pero una campaña prolongada dirigida a minar la estabilidad, y apoyada en la divisoria suní-chií, dentro del Reino, es un escenario que sí debería contemplarse seriamente.

Una vez presentada la situación general del Dáesh en ambos países, pasamos al análisis DAFO del grupo en Yemen, lugar donde su presencia es mayor, donde tiene más posibilidades de expansión y cuya evolución puede afectar –como acabamos de señalar– al reino saudí.

Son varios los elementos que se repiten si lo comparamos con el DAFO del Dáesh en Siria e Irak. Las características del actor analizado y las del contexto donde opera guardan semejanzas entre un escenario y otro: divisoria armada entre suníes-chiíes, conflicto civil, fragilidad estatal, intervención extranjera en clave de *proxy war*, y existencia de otros grupos yihadistas, en este caso de Al Qaeda en la península Arábiga. La diferencia principal consiste en que el Dáesh no controla territorios en una proporción similar a como lo hace en Siria e Irak. También en que la presencia de la organización en Yemen es mucho más reciente (de apenas un año), y por tanto no cuenta con el arraigo y la experiencia que ha logrado el Dáesh en Irak, tras más de

⁷⁶ Jamie Ingram: «Saudi Arabia vulnerable to Islamic State as militant group seeks to exacerbate sectarian divisions», *Jane's Intelligence Weekly*, June 26, 2015.

⁷⁷ Emile Nakhleh: «ISIS Ideology Is Grounded In Saudi Education», *MintPress News*, October 31, 2014; Ed Hussain: «Saudis Must Stop Exporting Extremism», *The New York Times*, August 22, 2014.

⁷⁸ Jamie Ingram: «Saudi Arabia vulnerable to Islamic State as militant group seeks to exacerbate sectarian divisions», *Jane's Intelligence Weekly*, June 26, 2015.

⁷⁹ Nic Robertson: «Saudi dilemma: How to spot potential terrorist amid tide of human misery», *CNN*, February 13, 2015.

una década, o en Siria (bastante menor pero que ya acumula al menos tres años). El número de efectivos del Dáesh en Yemen es difícil de precisar (no existen cifras al respecto), pero es muy probable que ronde los centenares, no los miles. Carece por tanto de una masa crítica con la que controlar territorios en un entorno tan disputado como es Yemen a día de hoy.

Tabla 3. Análisis DAFO del Dáesh en Yemen

Análisis interno	Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para realizar atentados complejos • Ideología consistente y atractiva • Explotación a su favor del conflicto entre sunníes/chííes • Apoyo por parte del Dáesh en Siria e Irak 	<ul style="list-style-type: none"> • Extremismo que daña su legitimidad interna y externa • Carencia de capacidades para combatir convencionalmente • No control de territorio ni de recursos • Número de efectivos mucho más reducido que en Siria/Irak
Análisis externo	Oportunidades	Amenazas
	<ul style="list-style-type: none"> • Guerra civil en Yemen • Debilidad extrema del Estado yemení • Posible cooptación de facciones de Al Qaeda en la Península Arábiga • Plataforma para desestabilizar Arabia Saudí 	<ul style="list-style-type: none"> • Respuesta militar efectiva por parte de Arabia Saudí y sus aliados • Potenciales ataques quirúrgicos de Estados Unidos • Enfrentamiento con Al Qaeda en la Península Arábiga • Rechazo ideológico mayoritario por autoridades religiosas y sociedades islámicas

Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, el análisis DAFO nos dibuja un Dáesh en fase embrionaria. Es un grupo que hace un empleo preferente del terrorismo. No auxiliar, como el Dáesh en Siria e Irak, donde el terrorismo es uno más entre los medios empleados para alcanzar sus fines⁸⁰. El Dáesh ya pasó por esa fase durante su desarrollo en Irak, al comienzo de la insurgencia en 2003 y tras el desastre que supuso para él el despertar de Al Anbar a partir de 2007 y 2008. El grupo sabe desenvolverse bien en esas circunstancias y es capaz de evolucionar a estadios superiores, convirtiéndose en una insurgencia capaz de controlar y administrar territorios. En este caso, cuenta además con la «marca» y el apoyo logístico que le proporciona la organización matriz en Siria e Irak. Por lo que es probable que el Dáesh logre consolidarse en Yemen, y que a largo plazo puede acabar controlando ciertos ámbitos territoriales, aunque lo

⁸⁰ Una explicación de la diferencia entre empleo preferente y auxiliar del terrorismo puede encontrarse en Fernando Reinares: *Terrorismo y Antiterrorismo*, Barcelona: Paidós, 1998, p. 20.

Tabla 4. Escenarios simples sobre la evolución Dáesh en Yemen, horizonte 2020

Motores de cambio	Escenarios				
	1	2	3	4	5
	Continuidad	Mejora parcial de la situación en Yemen	El Dáesh se consolida en Yemen pero es un actor más en un contexto altamente competitivo	El Dáesh se consolida en Yemen y contagia inestabilidad grave a Arabia Saudí	Consolidación y alianza yihadista con trascendencia internacional. Yemen nuevo Afganistán pre-11S
Fin del conflicto civil en Yemen	-	+	-	-	-
El Estado recupera el control efectivo de todo su territorio	-	-	-	-	-
El Dáesh se hace con el control permanente de poblaciones relevantes dentro de Yemen	-	-	+	+	+
Contagio de la lucha sectaria a Arabia Saudí creando grave inestabilidad dentro del Reino	-	-	-	+	+/-
Alianza entre AQPA y Dáesh en Yemen	-	-	-	+/-	+
Incremento sustancial del número de voluntarios extranjeros que se unen a Dáesh en Yemen	-	-	-	+	+
Atentados de alto impacto estratégico apoyados desde Yemen contra objetivos occidentales en el exterior	-	-	-	+/-	+
Incremento de la intervención militar norteamericana en Yemen	-	-	-	+/-	+
Continuidad del núcleo del Dáesh en Siria/Irak	+	+/-	+	+	+

Fuente: Elaboración propia.

fluido de la situación dentro del país hace muy difícil realizar predicciones fundamentadas.

Al igual que en los escenarios de Siria e Irak, en el caso de Yemen nos encontramos en el momento de escribir estas líneas en la columna 1, siendo probable que esta situación se prolongue al menos durante varios meses. En caso de mejora, nuestra previsión es que el techo se encontraría en el escenario 2, con un escenario aún más positivo en caso de que el núcleo principal del Dáesh en Siria e Irak resulte seriamente degradado en los próximos cinco años. No pensamos que en el horizonte 2020 el gobierno yemení salido de un eventual acuerdo de paz recupere el control efectivo del territorio en un país donde el poder se encuentra tan enormemente fragmentado. Si por el contrario, la situación tiende a empeorar, hay tres escenarios alternativos (con posibilidad de combinación en los motores de cambio marcados con +/-) que podrían acabar materializándose. El 3 consistiría en un enquistamiento del Dáesh que consolidaría su presencia en el país y se convertiría en un actor armado con control territorial dentro del proceso de desintegración estatal que experimenta Yemen. Los escenarios 4 y 5 son de peor situación. El cuarto de grave trascendencia regional y el quinto de alcance global, con posibilidad como decimos de presentarse de manera combinada.

Nuestra valoración a día de hoy es que los escenarios más probables se encuentran en la horquilla 1-3, aunque conviene vigilar los motores de cambio que conducirían a los escenarios 4-5 con el fin de evitar su materialización.

El Dáesh en el Sinaí

La rama del Dáesh en el Sinaí es tan sólida y peligrosa, o más, que las de Yemen y Libia. Después de años de complots fallidos de Al Qaeda contra el tráfico aéreo civil (recordemos por ejemplo los de Richard Reid en la Navidad de 2001, los vuelos transatlánticos del verano de 2006, o contra el vuelo de Detroit en la Navidad de 2009), la filial del Dáesh en el Sinaí ha sido capaz de atentar contra un vuelo de pasajeros ruso causando la muerte de 224 personas, y lo ha conseguido en un corto espacio de tiempo y dentro de la ventana de oportunidad política que le abría la intervención militar de Moscú en Siria, en el otoño de 2015.

Al igual que sucede en Siria, Irak y Yemen, el Dáesh se beneficia de la debilidad del poder estatal en la península del Sinaí. Además, ha sabido insertarse en mitad de una línea de fractura política armada, en este caso la que enfrenta a la población beduina y al Estado egipcio. En el Sinaí viven cerca de 300.000 beduinos, distribuidos en diez grandes tribus. Suponen aproximadamente el 70% del medio millón de habitantes de la península (excluyendo las poblaciones de las ciudades turísticas de la costa). Su relación con el Estado egipcio es problemática. Muchos egipcios consideran a los beduinos quintacolumnistas por el apoyo que en su momento dieron a la ocupación israelí de la península tras la derrota en la guerra de los Seis Días. Egipto no reconoce la ciudadanía

de muchos de ellos y les impide ingresar en las fuerzas armadas y en la policía, así como adquirir tierras que tradicionalmente les han pertenecido. La población beduina ha quedado al margen del desarrollo económico que produce el turismo, las plantas de producción de cemento, de gas y de petróleo en la península⁸¹. Y a ello se añade la idiosincrasia de esta población, con lealtades que priorizan el clan y la tribu. El Estado egipcio es una institución extraña para muchos de ellos. Al mismo tiempo, la península del Sinaí es un área de tránsito de diversos tipos de tráfico ilícitos, desde armas hasta estupefacientes. Muchos beduinos participan en esa economía informal⁸².

A la divisoria «beduinos vs Estado egipcio» se une la del enfrentamiento político-religioso que alimenta el yihadismo, pues un número creciente de beduinos jóvenes simpatizan con el islamismo radical y con el salafismo, y desde ellos han dado el salto a la militancia armada⁸³. Ello se debe a que en la década de 1990 algunos miembros de Hermanos Musulmanes y de grupos islamistas aún más radicales se establecieron en la península huyendo de la persecución desatada en el otro lado del Canal. Recordemos que aquellos fueron años duros protagonizados por grupos como Yama'a Al Islamiya, que ejecutó la matanza de turistas en Luxor en 1997. A la influencia de los islamistas se sumó a partir de 2000 la actividad de predicadores salafistas –de orientación tanto pacífica, como militante– en ciudades y pueblos del norte del Sinaí. Se generó así un caldo de cultivo favorable a la militancia yihadista que cristalizó muy poco después⁸⁴.

De este modo, el Dáesh ha cooptado la protoinsurgencia yihadista protagonizada por elementos autóctonos que comenzó a desarrollarse en 2004⁸⁵. Inicialmente se trataba de redes terroristas que atacaban objetivos turísticos poco protegidos –como los tres atentados simultáneos en octubre de aquel año que causaron la muerte de 34 personas, muchos de ellos turistas israelíes. Pero progresivamente fue adquiriendo capacidades paramilitares que le han permitido emboscar e incluso atacar en fuerza al ejército egipcio, causándole un elevado número de bajas y capturando abundante equipo militar, lo que le fortaleció aún más. Un ejemplo ilustrativo de esa creciente competencia se puede encontrar en el ataque simultáneo a quince objetivos militares en julio de 2015 (habiéndose integrado la insurgencia en el Dáesh). En esas acciones los insurgentes emplearon misiles anticarro, morteros, y ametralladoras pesadas, así como misiles antiaéreos portátiles SA-16 con-

⁸¹ Oliver Walton: *Conflict, Exclusion and Livelihoods in the Sinai Region of Egypt*, GSDRC, September 2012.

⁸² «Egyptian militants give fealty to Islamic State», *Jane's Intelligence Review*, March 31, 2015.

⁸³ Yaakov Lappin: «Sinai's resilient insurgency», *Jane's Defence Weekly*, July 16, 2015.

⁸⁴ «Egyptian militants give fealty to Islamic State», *Jane's Intelligence Review*, March 31, 2015.

⁸⁵ Sobre el concepto de protoinsurgencia puede consultarse Daniel Byman: «Understanding Proto-Insurgencies», *Journal of Strategic Studies*, vol., 31, n.º. 2, (2008), pp. 165-200.

tra los helicópteros Apache egipcios de la fuerza de reacción. También dispararon cohetes *Grad* contra el aeropuerto de Al Arish, y minaron las rutas de escape contra las tropas que salieron en su persecución⁸⁶.

A partir de 2011 esa insurgencia yihadista cristalizó en un grupo denominado Ansar Bayt al-Maqdis. Lo fundó Tawfiq Mohammad Faraj (aka Abu Abdullah), un veterano de la insurgencia de Irak que mantenía lazos con Ayman Al Zawahiri. Sus primeros ataques se concentraron en los gasoductos que cruzan la península y abastecen Jordania e Israel. Las fuerzas armadas y de seguridad egipcias, con ayuda de la inteligencia israelí, le asestaron diversos golpes a lo largo de 2014. Su líder y más de una veintena de responsables fueron capturados o abatidos entre enero y octubre de ese año. Sin embargo, la campaña tuvo una consecuencia inesperada. La desaparición de unos líderes tradicionalmente aliados a Al Qaeda despejó el camino a la injerencia del Dáesh. En noviembre de 2014 Ansar Bayt al-Maqdis juró fidelidad a Al Bagdadí y se integró en el autoproclamado Califato, denominándose a partir de entonces Wilayat Sinai.

La filial del Dáesh en el Sinaí es un actor más en el complejo mapa del yihadismo egipcio, que se ha agravado después del golpe militar contra el gobierno de los Hermanos Musulmanes en julio de 2013. Básicamente está compuesto por tres elementos: el Dáesh en el Sinaí con débil presencia en el Egipto continental, yihadistas basados en el Egipto continental con ciertos vínculos con Al Qaeda, y grupos violentos de jóvenes anteriormente vinculados a movimientos salafistas y a los Hermanos Musulmanes, sobre los que la organización islamista ha perdido el control, y que han dado el salto a la acción tras el golpe militar. A su vez, tanto los Hermanos Musulmanes como los salafistas políticos alimentan la violencia de forma indirecta al acusar al régimen de Al Sisi de estar en guerra contra el islam. Por ahora, estas tres ramas de violencia político-islamista actúan de manera independiente, lo que evita que el Dáesh en el Sinaí se convierta en una amenaza existencial para el Estado egipcio. La situación cambiaría a peor, si el Dáesh lograra cooptar al gran número de jóvenes procedentes de los Hermanos y de los salafistas en el Egipto continental⁸⁷. Ese es precisamente uno de los objetivos de la propaganda del Dáesh en el Sinaí⁸⁸. Pero, al igual que sucede en otros escenarios, la actitud monopolizadora y excluyente del autoproclamado Estado Islámico juega en su contra a la hora de aunar esfuerzos.

Por otra parte, y según algunas fuentes, Wilayat Sinai está cooperando con las brigadas Izz-al-Din al-Qassam (el brazo militar de Hamas) y con las Comités de Resistencia Popular en Gaza. Se trata de una relación de conve-

⁸⁶ Omar Ashour: «The Sinai is far from stable», *Al Jazeera*, July 17, 2015.

⁸⁷ Mokhtar Awad and Mostafa Hashem: «Egypt's Escalating Islamist Insurgency», *Carnegie Middle East Center Paper*, October 21, 2015.

⁸⁸ R. Green: «ISIS In Sinai Increases Military, Propaganda Pressure On Egypt», *MEMRI Jihad and Terrorism Threat Monitor*, November 8, 2015.

niciencia⁸⁹. Los militantes palestinos necesitan acceso a los túneles y a las redes de contrabando del lado egipcio, y el Dáesh requiere de armas y asesoramiento técnico. Esto les hace pasar por encima de la hostilidad mutua y de las diferencias ideológicas. Aun así el brazo político de Hamas mira con preocupación este tipo de contactos y, de hecho, la organización islamista palestina ha combatido puntualmente a células del Dáesh dentro de la franja⁹⁰. En 2015 Hamas detuvieron al menos un centenar de jóvenes frustrados por la –comprensible– falta de esperanza en Gaza y atraídos por el mensaje revolucionario del autoproclamado califato⁹¹. Por su parte, el Dáesh también mantiene una actitud abiertamente de confrontación contra Hamas⁹².

Según la inteligencia israelí, el Dáesh en el Sinaí está compuesto por entre quinientos y un millar de militantes. La mayoría son beduinos, pero a ellos se han unido extranjeros⁹³. La relación operativa con el Dáesh en Siria e Irak es real, no meramente retórica. Esto también se aprecia en la sofisticación creciente de sus ataques y en el aumento del ritmo de las operaciones a lo largo de 2015. Además de las acciones coordinadas contra puestos militares en julio de 2015, ese mismo mes el Dáesh atacó una patrullera egipcia con un misil anticarro, posiblemente un 9K129 Kornet de fabricación rusa. Según la propaganda del Dáesh, el buque era una fragata y resultó hundido. El gobierno egipcio se mostró muy opaco al respecto y negó la acción, aunque por las imágenes difundidas puede comprobarse cómo un misil impacta de lleno contra una embarcación patrullera, muy probablemente una de las que tienen su base en Al Arish⁹⁴.

Como ya hemos señalado, la organización también es capaz de operar más allá del canal de Suez, aunque su presencia en el Egipto continental es limitada. En septiembre de 2013 llevó a cabo un atentado fallido contra el entonces ministro de Interior egipcio⁹⁵. En diciembre de ese mismo año explotó un vehículo junto al cuartel de la policía en Mansoura⁹⁶. En enero de 2014 realizó otro atentado con explosivos contra la sede del Directorio de Seguridad en El Cairo, y en agosto llevó a cabo una acción similar contra la de la Agencia de Seguridad Nacional (la agencia de inteligencia interior egipcia)⁹⁷. En el ve-

⁸⁹ Yaakov Lappin: «Sinai's resilient insurgency», *Jane's Defence Weekly*, July 16, 2015.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Sarah Helm, «ISIS in Gaza», *The New York Review of Books*, January 14, 2016.

⁹² «Islamic State threatens to topple Hamas in Gaza Strip in video statement», *The Guardian*, June 30, 2015.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Jeremy Binnie: «Sinai militants attack Egyptian patrol boat», *Jane's Navy International*, July 17, 2015.

⁹⁵ Yasmine Saleh: «Sinai Islamists claim responsibility for attack on Egypt minister», *Reuters*, September 8, 2013.

⁹⁶ David Barnett: «Bombing in Mansoura leaves at least 12 dead, 130 injured», *The Long War Journal*, December 24, 2013.

⁹⁷ Erin Cunningham: «Islamic State claims responsibility for massive car bombing in Cairo», *The Washington Post*, August 20, 2014.

rano de 2015 el Dáesh en el Sinaí apuntó contra blancos internacionales en la capital del país, secuestrando y asesinando posteriormente a un trabajador croata y haciendo explotar una bomba junto al consulado italiano en El Cairo⁹⁸. Los atentados fueron reivindicados por el autodenominado Estado Islámico de Egipto. El hecho de que el ciudadano croata fuera trasladado y decapitado en el Sinaí prueba la conexión operativa. A comienzos de 2016 se han producido nuevos ataques en El Cairo reclamados por el Dáesh⁹⁹.

La expansión del Dáesh en territorio egipcio llega hasta el desierto occidental, a unas cuantas decenas de kilómetros de la frontera con Libia, y es probable que cuente con el apoyo del Dáesh en ese país¹⁰⁰. En septiembre de 2015 el Estado Islámico en Egipto publicó imágenes de un ataque contra vehículos militares en el desierto occidental. Por esa región, y en especial por el oasis de Siwa, transita una de las principales rutas de diversos tipos de contrabando, incluido el de armas. Las autoridades egipcias aseguran haber interceptado varios cargamentos en manos de yihadistas¹⁰¹. En ese contexto fue precisamente como se produjo el ataque erróneo por parte del ejército contra un convoy de turistas mexicanos el mes de septiembre pasado¹⁰².

A pesar de la campaña de decapitación contra Ansar Bayt al-Maqdis en 2014, el ejército y la policía egipcia no han logrado quebrar una protoinsurgencia que les está causando centenares de víctimas en el Sinaí. La cruda realidad es que Egipto no detenta el control de gran parte de ese territorio. Según reconoció un oficial del 2º Ejército egipcio desplegado en el Sinaí en 2011, «por la noche nuestras fuerzas se retiran a bases protegidas y ceden el control a milicias y traficantes, y esto en las partes pobladas y desarrolladas del norte del Sinaí. Más allá de alguna vigilancia aérea, no tenemos presencia en grandes zonas de la península»¹⁰³.

Es más, al utilizar de manera creciente los ataques aéreos –con el fin de evitar las emboscadas y los IED contra los convoyes militares– las fuerzas armadas egipcias están causando un elevado número de víctimas civiles, que algunas fuentes sitúan ya por encima del medio millar¹⁰⁴. El gobierno también ha recurrido a detenciones masivas y a medidas draconianas como la creación de una zona colchón en la frontera con Gaza, dando un plazo de cuarenta y ocho horas para que los más de tres mil residentes abandonasen

⁹⁸ «ISIL's Egypt affiliate 'beheads Croatian hostage'», *Al Jazeera*, August 12, 2015.

⁹⁹ Stratfor: «Egypt: Islamic State Claims Cairo Attack», January 9, 2016.

¹⁰⁰ Ludovico Carlino: «The Islamic State's activities in western Egypt raise risk of two-front insurgency, threatening oil assets in Western Desert», *Jane's Intelligence Weekly*, September 17, 2015.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Ian Lee, Rafael Romo, Sara Sirgany and Fidel Gutierrez: «8 Mexican tourists, mistaken for terrorists, killed in Egypt», CNN, September 15, 2015.

¹⁰³ «Egyptian militants give fealty to Islamic State», *Jane's Intelligence Review*, March 31, 2015.

¹⁰⁴ *Ibid.*

los edificios colindantes antes de destruirlos. Según el gobierno egipcio, la medida tuvo como finalidad impedir el tráfico de armas procedente de la franja palestina que acaba en manos del Dáesh¹⁰⁵. Otra vía de llegada de armas es Libia.

De este modo, la falta de preparación del ejército egipcio en materia de contrainsurgencia aviva el resentimiento de la población contra un Estado que considera corrupto e ineficaz. Es un problema que no tiene una solución puramente militar y que el gobierno egipcio está abordando sin una estrategia integral, por lo que corre el riesgo de enquistarse¹⁰⁶.

Una vez trazadas las líneas maestras del Dáesh en el Sinaí, exponemos el análisis DAFO en la tabla 5.

Tabla 5. Análisis DAFO del Dáesh en el Sinaí

Análisis interno	Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> • Efectividad paramilitar • Competencia mediática • Ideología consistente y atractiva • Utiliza a su favor el conflicto beduinos/Estado egipcio • Apoyo del Dáesh central 	<ul style="list-style-type: none"> • Extremismo que daña su legitimidad interna y externa • Carencia de capacidades para combatir convencionalmente • Control débil del territorio
Análisis externo	Oportunidades	Amenazas
	<ul style="list-style-type: none"> • Débil presencia del Estado egipcio en el Sinaí • Marginación de los beduinos • Explotación de recursos gracias a redes de contrabando en el Sinaí • Sobrerreacción militar egipcia 	<ul style="list-style-type: none"> • Eventual respuesta militar efectiva por parte de Egipto • Eventual fortalecimiento Estado egipcio en el Sinaí • Destrucción redes de contrabando • Rechazo ideológico mayoritario por autoridades religiosas y sociedades islámicas

Fuente: Elaboración propia.

El DAFO del Dáesh en el Sinaí guarda algunas similitudes con los DAFO de Siria/Irak y Yemen. Especialmente en los factores estructurales del ámbito interno. No obstante, hay algunas especificidades en el ámbito externo. La principal es que la brecha suníes/chiíes es sustituida por la de beduinos contra el Estado egipcio. Al igual que en los otros escenarios, el Dáesh se introduce en esa línea de fractura para cooptar a una de las partes en liza y

¹⁰⁵ Louisa Loveluck: «Egypt 'violated international law' through mass home demolitions along Sinai border with Gaza», *The Telegraph*, September 22, 2015.

¹⁰⁶ «Egyptian militants give fealty to Islamic State», *Jane's Intelligence Review*, March 31, 2015.

reorientar los agravios existentes a favor de su proyecto político. La política sectaria contra los suníes es sustituida por la marginación de los beduinos y la sobre-reacción de la respuesta militar egipcia. Por otro lado, nos encontramos con una estructura estatal extremadamente frágil, con tráficos ilícitos que dotan de autonomía financiera al Dáesh, y con que éste dispone de capacidad paramilitar para disputar el control del territorio al ejército, aunque no la suficiente como para consolidar sus conquistas como sí ha hecho en Siria e Irak.

Por último, una diferencia fundamental es que el conflicto en el que se enmarca la actividad del Dáesh en el Sinaí se encuentra por el momento fuera de la guerra regional por delegación que afecta a Oriente Medio. En su gestión intervienen por tanto menos actores y pasa por la implantación del poder del Estado egipcio en su propio territorio. La infiltración del Dáesh en Gaza podría abrir una nueva fase al introducirse en la brecha palestinos/israelíes, pero por el momento tanto Israel, como Egipto, como el propio Hamas, contienen esa hipotética expansión.

A partir de estos factores clave en la evolución del Dáesh en el Sinaí podemos dibujar los escenarios recogidos en la tabla 6.

El primero de los escenarios es de continuidad. Por el momento, es el más probable teniendo en cuenta la respuesta deficiente del Estado egipcio, así como la dificultad y dilatado periodo de tiempo que exige derrotar a una insurgencia¹⁰⁷. El Dáesh, cooptando a los yihadistas del Sinaí, va camino de pasar de ser una protoinsurgencia a convertirse en una auténtica insurgencia (si logra un extenso apoyo por parte de la comunidad beduina). Su derrota político-militar (escenario 2, el más deseable) exigirá varios años en el mejor de los casos. La continuidad del escenario actual puede mantenerse al margen de cuáles sean las vicisitudes del Dáesh en Siria e Irak. El yihadismo en el Sinaí ha logrado el suficiente arraigo como para sobreponerse a una eventual pérdida de territorios en ambos países. Por otra parte, la desaparición del refugio en las zonas que ahora mismo controla en Siria e Irak podría generar un éxodo de combatientes a escenarios alternativos como son los de Yemen, Sinaí y Libia. Este hecho sería compatible con los tres escenarios siguientes (3-5), aunque estos también pueden convivir y verse favorecidos por un Dáesh que consolide sus conquistas en Irak y Siria. Cualquiera de los tres escenarios supondría un empeoramiento sustancial. El tercero de ellos se podría combinar también con la colaboración entre el Dáesh en el Sinaí y resto de Egipto con el Dáesh en Libia, creando así un corredor de inestabilidad en el norte oriental de África.

El escenario 4 encaja con los objetivos estratégicos del Dáesh y le reportaría un enorme caudal de apoyo político y propagandístico. En caso de materiali-

¹⁰⁷ Connable, Ben & Libicki, Martin C.: *How Insurgencies End?* Santa Monica: RAND Corporation, 2010, pp. 27-31.

Tabla 6. Escenarios simples sobre la evolución Dáesh en el Sinaí, horizonte 2020

	Escenarios				
	1	2	3	4	5
Motores de cambio	Continuidad	Derrota político militar del Dáesh	Consolidación territorial del Dáesh y contagio inestabilidad al resto de Egipto	Contagio al conflicto palestino-israelí	Peor situación
El Estado recupera el control efectivo en toda la península del Sinaí	-	+	-	-	-
Rechazo generalizado del Dáesh por las tribus beduinas	-	+	-	-	-
El Dáesh se hace con el control permanente de poblaciones en el Sinaí y crea una administración paralela	-	-	+	-	+
El Dáesh coopta a otros grupos yihadistas en el Egipto continental	-	-	+	-	+
El Dáesh se hace fuerte en Gaza y rivaliza con Hamas	-	-	-	+	+
Incremento sustancial del número de voluntarios extranjeros que se unen a Dáesh en el Sinaí	-	-	+	+	+
Atentados de alto impacto estratégico contra objetivos occidentales en el exterior coordinados desde el Sinaí	-	-	-	-	+
Intervención militar israelí en el Sinaí contra el Dáesh	-	-	-	+	+

Fuente: Elaboración propia.

zarse este escenario, la respuesta israelí sería contundente y con bastante probabilidad acabaría pasando una elevada factura al Dáesh, pero este también saldría beneficiado en términos de marca y obtención de apoyos. El quinto escenario consiste en una combinación de los dos precedentes, añadiendo además la proyección del Dáesh a Europa o Estados Unidos. Aunque fue dentro de su ámbito de actuación, el Dáesh en el Sinaí ha sido capaz de destruir en vuelo un avión de pasajeros ruso con 224 personas a bordo. Un tipo de atentado que, como ya hemos señalado, Al Qaeda Central y Al Qaeda en la península Arábiga llevan más de una década tratando de ejecutar sin éxito contra aviones europeos y norteamericanos. Por ello, conviene tener presente esta eventualidad en caso de que el Dáesh en el Sinaí incremente sus capacidades y pase de ser un nodo por el momento algo periférico en el despliegue regional del Dáesh, a convertirse en un eje central de su actividad internacional.

Conclusión

Oriente Medio se encuentra en un periodo enormemente convulso, uno de los muchos que ha atravesado a lo largo de su historia, y el Dáesh se ha erigido en una de las fuerzas de cambio. Aunque para las potencias de la región no representa ni la única ni la principal amenaza, para el resto de la comunidad internacional constituye uno de los aspectos más alarmantes de todo lo que está sucediendo. El autoproclamado Estado Islámico ha revitalizado el movimiento yihadista global tras el eclipse experimentado por Al Qaeda desde finales de la década pasada. Y de manera ambivalente reclama el interés, y disuade, la intervención militar directa de Estados Unidos, de algunas potencias europeas y de Rusia en la región. Reclama la atención porque constituye una amenaza transregional que obliga a actuar a cada una de ellas, fundamentalmente mediante bombardeos y apoyo a aliados de conveniencia sobre el terreno. Y disuade, porque ninguno de ellos cuenta con el apetito o con los recursos suficientes para embarcarse en una intervención terrestre a gran escala que tenga como fin desalojar al Dáesh.

Sin embargo, el Dáesh sí que representa una amenaza existencial para aquellos con los que compite territorialmente: el régimen y los rebeldes sirios, los kurdos de Siria e Irak y el gobierno de Bagdad. Para el régimen de Al Assad constituye un peligro secundario en comparación con los rebeldes, puesto que estos son una alternativa política aceptable para las potencias regionales suníes y para las potencias occidentales (en este último caso de manera muy probablemente ingenua). Sin embargo, para los rebeldes sirios, los kurdos y el gobierno de Bagdad la lucha con el Dáesh es a muerte. Eso –junto al hostigamiento desde el aire– es lo que explica la contención del Dáesh y su paulatina erosión territorial. En caso de materializarse, la derrota convencional del Estado Islámico llegará por esta vía. Por una victoria en diversos frentes que arrebatase al Dáesh los territorios y poblaciones

que controla a día de hoy. Pero para que esta situación se consolide será necesario que a la vez tome forma una alternativa política suní que excluya al Estado Islámico de esos territorios. La segunda mitad del año 2015 ha estado marcada por victorias territoriales sobre el Dáesh que bien podrían continuar a lo largo de 2016 y de los años siguientes. Es en la gestión política de la liberación de esos territorios donde el nivel de incertidumbre resulta a día de hoy mayor.

Como ya hemos señalado, este escenario de pérdida del control territorial no sería sinónimo de derrota completa del Dáesh. La organización cuenta con capacidad sobrada de adaptación y de resurgir tras los fracasos. Transitaría a una nueva fase de su proceso de evolución cuya concreción más inmediata sería la de un grupo terrorista con enorme experiencia y recursos, y por tanto altamente mortífero. Sin embargo, aunque no contemplemos la desaparición total del Dáesh en el horizonte temporal 2020, un escenario en el que se le prive de su estatus de entidad territorial supondría sin duda un avance muy significativo. Tal como hemos visto, la ideología explica en buena medida el reclamo que ejerce sobre miles de voluntarios extranjeros. Pero la imagen de victoria y la posibilidad de poner en práctica la utopía islamista radical dentro de un territorio propio son factores que también han impulsado a miles de jóvenes a sumarse a su proyecto. Es muy probable que el desplome de ambos disminuyera el magnetismo del grupo. Y, por asociación, un revés estratégico en los territorios de Siria e Irak –donde, insistimos, el Dáesh es una entidad territorial– también podría tener efectos perniciosos sobre el grupo allí donde todavía es una protoinsurgencia: en Yemen, la Península del Sinaí y en Libia.

La intensa incertidumbre y el carácter altamente dinámico de los acontecimientos –propios de la mayoría de las guerras, y ahora mismo estamos en mitad de una gran guerra en Oriente Medio– han hecho aconsejable abordar este capítulo con un enfoque analítico basado en la identificación de los puntos fuertes y débiles del Dáesh, y de escenarios simples sobre su posible evolución. Es un análisis prospectivo imperfecto, pues no otorgamos probabilidades a los escenarios planteados y ha sido elaborado por un solo analista –el autor–. Carece de la riqueza de matices de un trabajo de equipo. No obstante, confiamos en que pueda servir como material de inicio a tal efecto, y lo ponemos a disposición de quienes deseen seguir profundizando y vigilando la trayectoria del Dáesh en Oriente Medio.

Capítulo quinto

Turquía, Egipto, Argelia y Marruecos: cuatro países clave para la estabilidad en el Mediterráneo

Ignacio Fuente Cobo

Resumen

El Mediterráneo constituye una región extraordinariamente complicada dada la gran cantidad de problemas y riesgos geopolíticos que la acosa. La respuesta a los mismos por parte de los Estados que conforman esta región y de la propia comunidad internacional no está siendo fácil ni tampoco eficaz. Por ello, hemos centrado este trabajo en los cuatro países principales de la ribera sur, Turquía, Egipto, Argelia y Marruecos que constituyen los países clave que van a definir las líneas maestras de la estabilidad mediterránea durante los próximos años. Con ello entendemos que la forma en que aborden sus propias contradicciones internas y según la contribución que hagan a la resolución de los problemas regionales, constituirá el marco fundamental de la estabilidad en una región que sigue siendo clave para la seguridad europea y española.

Palabras clave

Mediterráneo, Turquía, Egipto, Argelia y Marruecos, conflicto, yihadismo.

Abstract

The Mediterranean is an extraordinarily difficult region given the large number of problems and geopolitical risks that harasses it. The setting up of effective answers by the international community and the states that make up this region in order to address them are not becoming an easy or effective task. Therefore, looking to simplify the study we have focused this paper on the four main national states of the southern Mediterranean, meaning Turkey, Egypt, Algeria and Morocco that are key countries when outlining the Mediterranean stability for the coming years. Therefore we understand that the way they address their own internal contradictions and according to the contribution they make to the resolution of regional problems, will become the framework for the stability in a region that remains key to the Spanish and European security.

Keywords

Mediterranean, Turkey, Egypt, Algeria and Morocco, conflict, jihadist.

Introducción

No cabe duda de que 2015 ha sido un año muy complejo en todo lo que se refiere a la cuenca del Mediterráneo, un espacio geográfico donde se han expresado con toda su intencionalidad conflictos geopolíticos derivados de competencias por el liderazgo regional, fracturas políticas y sociales, crisis económicas e, incluso dramas humanos, con efectos todos ellos muy intensos en lo que respecta a la estabilidad en el Mediterráneo.

De todos, el conflicto más importante es el que está teniendo lugar actualmente en Siria e Iraq, dos países profundamente desestructurados donde junto a factores internos, se manifiesta la pugna que mantienen por el liderazgo regional potencias como Arabia Saudí, o Irán. Sus consecuencias se reflejan en una larga guerra cuyos resultados son inciertos pero cuyas repercusiones se están demostrando catastróficas para toda la región. Una de las más peligrosas es la posibilidad de que se perpetúe el control territorial de una amplia zona de la región de Oriente Medio adyacente y simbióticamente conectada con el Mediterráneo, por parte de estructuras políticas de carácter yihadista como sería el caso del Dáesh. De ocurrir esto, la seguridad mediterránea y europea estaría permanentemente amenazada.

Otros conflictos se derivan de la propia situación interna en que se encuentran determinados países, como sería el caso de Libia, que padece una guerra civil de baja intensidad cuyos orígenes hay que buscarlos en los momentos posteriores al derrocamiento del presidente Gadafi en el 2011, agravada por la irrupción oportunista del Dáesh en el año 2014. No es un conflicto sencillo, ni en el que se vislumbre una solución en el corto plazo. La posibilidad de que, al final, termine imponiéndose el Dáesh como principal actor local en un país adyacente a Europa, indica la urgencia de tomar medidas proactivas para impedirlo incluyendo, si fuera preciso, la intervención armada internacional.

Junto a estos conflictos que reúnen las condiciones suficientes para poder definirlos como bélicos, nos encontramos con otras situaciones de crisis que, sin alcanzar la categoría de conflictos bélicos, sí que pueden calificarse como conflictos latentes y que se caracterizan por la inestabilidad que producen en los países en los que se genere y por el potencial que tienen para desestabilizar amplias zonas del Mediterráneo e, incluso, para convertirse en bélicos. Este sería el caso de Turquía azotada actualmente por una amenaza yihadista creciente que se ve agravada por su proximidad geográfica a los escenarios de Iraq y Siria y por tener que afrontar un terrorismo de carácter étnico y reivindicativo, cuyo origen hay que buscarlo en la falta de integración de la minoría kurda dentro del cuerpo político nacional.

También Egipto caería dentro de esta categoría de conflicto latente, dado que comparte con Turquía el problema de la amenaza terrorista producida por unos grupos yihadistas muy activos especialmente en regiones como el Sinaí, pero que también presenta elementos diferenciadores consecuencia

de las tensiones políticas y de la fractura social producida por el golpe militar de julio de 2013. El control férreo de las autoridades militares garantiza la estabilidad política, pero las causas de malestar social permanecen, agravadas por una crisis económica que coloca al país en una situación muy delicada.

Otros Estados, como Argelia y Marruecos, presentan una situación más optimista. Aunque ninguno de ellos escapa al fenómeno de terrorismo yihadista que sacude desde hace años el mundo árabe, en ambos sus estructuras políticas y de seguridad han sido capaces de contener esta amenaza dentro de límites razonables, de forma que su actual organización política y su modelo de Estado no se encuentran excesivamente cuestionados. Ello no impide que también estos países estén sometidos a desafíos geopolíticos muy importantes.

Argelia, cuyas estructuras de seguridad pueden considerarse de las mejores del mundo árabe y que cuenta con una larga experiencia de lucha contraterrorista forjada a lo largo de más de dos décadas, se enfrenta al problema de la previsible sucesión en la jefatura del Estado, lo que está produciendo importantes tensiones internas. También su situación económica es causa de preocupación como consecuencia de la brutal caída de los precios de los carburantes en los últimos tiempos y la absoluta dependencia económica de Argelia de esta materia prima. En el caso de Marruecos la situación ofrece una perspectiva más favorable debido a la actuación moderada en el terreno político de su actual gobierno a pesar de su inclinación islamista. También parece muy eficaz la respuesta que están dando las autoridades marroquíes al problema del terrorismo yihadista evitando que esta se limite al campo de la actuación policial y haciendo que tenga un carácter más integral de manera que incida sobre aspectos tan importantes como la formación y selección de los clérigos, o la incorporación de las estructuras políticas territoriales a la lucha contra el terrorismo. Con ello parece que Marruecos está teniendo bastante éxito en impedir que la visión más extremista del islam contamine el cuerpo social.

Junto a los conflictos reales o latentes y las situaciones de inestabilidad política, social o económica que se generan dentro de los Estados mediterráneos, cabe resaltar dos factores transversales que han caracterizado el panorama estratégico en esta región durante el año 2015, y cuyos efectos y consecuencias van a marcar la estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo durante los próximos años. Uno de ellos viene representado por el terrorismo yihadista, un fenómeno que prospera en situaciones de crisis y violencia y que decae cuando las instituciones nacionales son fuertes y la colaboración internacional eficiente. Actualmente se ve favorecido por las condiciones que ofrecen los conflictos de Siria, Iraq y Libia para incrementar su nivel de violencia y extender su actividad por toda la cuenca mediterránea. El segundo vendría definido por el fenómeno de los refugiados que desde las zonas de conflicto se han visto desplazados a través del Mediterráneo, has-

ta alcanzar Europa. Todo ello está produciendo una enorme presión sobre las autoridades políticas tanto comunitarias como nacionales. El problema no es tanto la llegada de refugiados a territorio europeo, un fenómeno que lleva acaeciendo desde hace años, sino el hecho de que en el año 2015 se haya producido de una manera masiva y descontrolada, algo que no había ocurrido anteriormente. La llegada de un número muy elevado de refugiados y la incapacidad de la Unión Europea para dar una respuesta eficaz a este problema muestran los límites de la integración europea y de la solidaridad entre sus Estados, lo que ha terminado por convertir un asunto de gestión de flujos humanos en un problema de seguridad regional.

A la vista de la complicada situación del Mediterráneo y dada la cantidad de problemas y riesgos geopolíticos que la acosan, hemos decidido dedicar nuestro objeto de estudio a los principales Estados del Mediterráneo de confesión mayoritaria musulmana, dado que otros temas como el terrorismo o el problema de los refugiados son transversales y están tratados en otros capítulos. Nos centraremos, por tanto, en los cuatro más importantes, Turquía, Egipto, Argelia y Marruecos, al considerarlos países fundamental para la estabilidad regional durante los próximos años. Con ello entendemos que será la forma en que aborden sus propias contradicciones internas, y de acuerdo con la contribución que hagan a la resolución de los problemas regionales y globales, la que marcará en el futuro las pautas de seguridad en una región que sigue siendo clave para Europa y para España.

La deriva islamista de Turquía

Turquía representa un caso paradigmático de un país en el que existe una clara dicotomía entre los planteamientos ideológicos de sus autoridades políticas y los resultados prácticos de su política exterior hasta el punto de poder afirmarse que, si el objetivo una política de seguridad y defensa es el de minimizar los riesgos y aumentar el prestigio internacional de un país, en el caso de Turquía, el balance del 2015 solo puede calificarse de decepcionante. Si nos referimos a la seguridad, Turquía sigue siendo oficialmente uno de los miembros más importantes de la OTAN y su ejército el segundo más numeroso, pero su comportamiento internacional y su actitud hacia los otros países miembros hace que se haya resentido en buena medida la confianza de sus socios por lo que, en caso de conflicto de tipo asimétrico contra un grupo intraestatal que vaya más allá de la defensa convencional, Turquía probablemente solo podrá contar con sus propias capacidades.

Si hablamos de prestigio nacional, la multiplicación de los discursos ideológicos y belicosos de los últimos tiempos caracterizados por su fuerte componente sectario, ha producido como consecuencia un resultado opuesto al esperado. A pesar de las elevadas dosis de tolerancia y paciencia expresadas por las cancillerías occidentales, la credibilidad de Ankara a la hora de cumplir sus compromisos internacionales es hoy en día débil, consecuencia

de una diplomacia y de un discursos político más dirigido en términos de consumo interno, que de política exterior. Puede decirse que, en los últimos tiempos, la imagen de Turquía se ha deteriorado entre los socios europeos y aliados atlánticos, al tiempo que ha aumentado la desconfianza entre sus vecinos. Una Turquía que se ha hecho «demasiado grande, demasiado islamista y demasiado antieuropea para ser aceptada por la Unión Europea, resulta también demasiado poco islamista a la par que una potencia colonial antigua y odiada, para ser aceptada fácilmente por las masas árabes, mientras que para Irán no deja de ser un peligroso rival regional e ideológico»¹.

La explicación de esta dicotomía entre intenciones y resultados hay que buscarla en los escritos del primer ministro turco y principal ideólogo Ahmet Davutoğlu, quien en su obra *La profundidad estratégica* defiende la idea de que Turquía «no es un Estado nación ordinario, sino el centro de la civilización otomana»². Consecuentemente, el país debe explotar su centralidad geopolítica, alejándose de los postulados del fundador del moderno estado turco Atatürk que postulaba convertir a Turquía en un país europeo, aunque geográficamente resultase ciertamente excéntrico. Esta posición internacional que, entendía Davutoğlu, había llevado a Turquía a arrimarse excesivamente a los Estados Unidos y a implicarse en demasía en los asuntos atlánticos, debía ahora cambiarse de manera que pudiera aprovechar el éxito de su economía y su apertura hacia el exterior para incrementar las relaciones estratégicas con los estados vecinos.

La consecuencia de una visión tan idealista de las relaciones internacionales fue la política que vino a llamarse de «cero problemas con los vecinos»³, un completo cambio con la existente hasta entonces, lo que suponía diseñar una visión geopolítica propiamente turca. Si bien esta visión parece correcta, en el sentido de complementar su hasta entonces dominante política pro-europea y pro-atlántica, para abrirse a las nuevas oportunidades geopolíticas en una aproximación «360 grados»⁴ hacia sus vecinos, más discutible resulta la intención subyacente de acompañarla de un recuperado concepto de «centralidad» de la civilización otomana. Se trata de recuperar un periodo prolongado de la historia imperial turca durante el cual el Sultán de la «Sublime Puerta» ejerció como «califa» sobre el conjunto del mundo musulmán. Esta exaltación del pasado que parecía superada, ha venido acompañada por la vocación del gobierno turco de presentarse como una especie de guía

¹ Burak Bekdil: *Why Does Nobody Want to Play with Turkey?* Gatestone Institute, December 26, 2014, <http://www.gatestoneinstitute.org/4979/turkey-eu-nato-sco>.

² Joshua W. Walker: *Introduction: The Sources of Turkish Grand Strategy - 'Strategic Depth' and 'Zero-Problems' in Context*, IDEAS, 2007, <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR007/introduction.pdf>.

³ Juan Carlos Sanz: «¿Nuestra política? 'Cero problemas' con los vecinos», *El País*, 17 de noviembre de 2009, http://elpais.com/diario/2009/11/17/internacional/1258412403_850215.html.

⁴ Kenneth H. Williams (editor): *Rethinking: A Middle East in Transition*, Marine Corps University Press (U.S.), Middle East Institute, 2011, p.107.

universal para la comunidad suní en el siglo XXI. Ello incluiría la eventual restauración del califato, un tema recurrente del ideario político de la organización de los Hermanos Musulmanes, mentor ideológico del actual partido en el poder, el Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP).

En este sentido, el AKP debe ser considerado sobre todo, un partido islamista que busca obtener mediante el ejercicio de la acción política, una serie de objetivos pseudoreligiosos conforme a un islam político afín al preconizado por los Hermanos Musulmanes, que estaría basado en la amistad con los países suníes y el distanciamiento con los demás. Este discurso político con claras reminiscencias neocoloniales, se ha convertido en el sustento ideológico del actual régimen turco, con un carácter más ofensivo en el caso de su presidente Erdogan pero con la misma opinión de fondo que su primer ministro Davutoğlu, quizá porque el mensaje del primero va más dirigido a la opinión pública interna, mientras que el del segundo resulta más pulido para pasar mejor el filtro del escrutinio internacional.

Ahora bien, la promoción de una solidaridad entre países musulmanes liderada por Turquía tiene sus límites, como lo demuestra la posición que ha tomado el gobierno turco en la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) donde logró situar durante los años 2004-2014 al político turco Ekmeleddin Ihsanoglu, un erudito del islam, como secretario general⁵. Su posición claramente prosuní, e incluso de apoyo a los Hermanos Musulmanes, no ha hecho más que agravar la antigua fractura religiosa en el mundo musulmán, poniendo en peligro su cohesión interna. La creencia de las autoridades turcas de que serían los Hermanos Musulmanes los verdaderos triunfadores de los procesos revolucionarios iniciados con las «primaveras árabes», ha llevado al gobierno turco a apoyar a este partido islamista, en sus respectivas versiones nacionales en Egipto, Túnez y Libia. La consecuencia ha sido la enemistad de los gobiernos de estos países, especialmente el de Egipto, que consideran este apoyo turco como una intromisión en sus asuntos internos.

Tampoco puede decirse que la posición turca respecto a sus vecinos de tradición cristiana, principalmente Chipre y Grecia, haya sido precisamente amistosa. En lo referente a Chipre, Turquía continúa rehusando las resoluciones de las Naciones Unidas que favorecen la libre elaboración de una nueva constitución que incluiría la eventual retirada de los más de 40.000 soldados turcos estacionados en la isla⁶. Igualmente, Turquía se ha opuesto a las prospecciones petrolíferas del gobierno chipriota dentro de las aguas de su propia Zona Económica Exclusiva (ZEE), mientras que pretende reali-

⁵ Por otra parte malogrado candidato a las elecciones presidenciales de 2014. *L'opposition turque place ses espoirs de présidence en Ekmeleddin Ihsanoglu*, Le Monde.fr, 29.06.2014, http://www.lemonde.fr/europe/article/2014/06/29/l-opposition-turque-place-ses-espoirs-de-presidence-en-ekmeleddin-ihsanoglu_4447508_3214.html.

⁶ Daniel Iriarte: «Erdogan advierte a la entidad turco-chipriota que seguirá tratándola "como a un bebé"», ABC, 13 de enero de 2015, <http://www.abc.es/internacional/20150428/abci-erdogan-chipre-201504281145.html>.

zar sus propias prospecciones en zonas muy alejadas de las aguas turcas, a pesar de las protestas de los Estados Unidos, de la Unión Europea y de Rusia. Para ello, Turquía alega no haber firmado la Convención sobre el Derecho del Mar, que favorece la resolución de los litigios sobre los límites marítimos por parte del Tribunal de La Haya⁷, una instancia judicial cuya jurisprudencia no da muchas posibilidades a Turquía de ver realizadas sus reivindicaciones.

En la región del Cáucaso, la política turca viene determinada por las necesidades energéticas y se enmarca dentro del «Gran Juego» entre las potencias occidentales y Rusia por la exportación de los hidrocarburos procedentes de la cuenca del mar Caspio. En este contexto, las relaciones son buenas con Azerbaiyán y malas con Armenia, un país con quien comparte un pasado problemático. En el conflicto que enfrenta a ambas repúblicas caucásicas por el enclave de Nagorno-Karabaj, Turquía ha evitado realizar cualquier labor de intermediación y ha optado, por el contrario, por cerrar la frontera con Armenia, lo que no ha ayudado precisamente a cicatrizar las heridas producidas por la acusación de genocidio contra la población armenia durante la Primera Guerra Mundial por parte del gobierno otomano.

En cuanto a las relaciones con Irán, se encuentran marcadas por ciertas convergencias tácticas, junto con serias discrepancias estratégicas. Turquía se ha opuesto tradicionalmente a cualquier tipo de sanción económica, al mismo tiempo que a la posibilidad de que Teherán se dote del arma nuclear. En el conflicto sirio, Turquía e Irán constituyen, junto con Arabia Saudí, los dos factores externos determinantes que, sin embargo, se encuentran en campos opuestos. La política prosuní del gobierno turco le coloca en la línea de confrontación con el régimen de los ayatolás en un conflicto con clara dimensión religiosa en el que Irán pretendería conformar un «eje chii» al que se opone Ankara.

La política turca de trabajar por el derrocamiento del régimen de Assad, un político con el que el presidente Erdogan había mantenido unas excelentes relaciones a comienzos de la pasada década, ha obligado a Turquía a iniciar un proceso sin retorno de consecuencias difíciles de determinar. La mala interpretación del sentir de la comunidad internacional, ha llevado a Turquía a transformar las regiones surorientales del país en base de retaguardia de las facciones religiosas más radicales, pasando a convertirse en una especie de «corredor yihadista internacional»⁸ donde se producen todo tipo de tráficó ilícitos, incluyendo el contrabando de petróleo, o la incorporación de combatientes internacionales ideológicamente muy radicalizados.

⁷ «Convención de las naciones Unidas sobre el Derecho del Mar», *Boletín de Derecho del Mar* n.º 30, División de Asuntos Oceánicos y del derecho del Mar, ONU, octubre de 1996.

⁸ Kadri Gursel: «Turkey finds out one is the loneliest number», *Al-Monitor*, October 29, 2014, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/10/turkey-perilous-loneliness-turkey-middle-east.html#ixzz3vhmfn10U>.

El resultado de esta política tan arriesgada no ha estado a la altura de las expectativas. El régimen sirio sigue controlando buena parte del país, mientras que Turquía tiene que gestionar un tráfico creciente de refugiados, al tiempo que debe convivir con unos nuevos enclaves kurdos en el norte de Siria cuyos regímenes se encuentran próximos al ilegal Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK) principal enemigo interno del gobierno turco.

Sin embargo, en Iraq, Ankara ha realizado una hábil elección favoreciendo la existencia –al menos provisional– de un cuasiestado de facto kurdo en la frontera de Turquía que actuaría como Estado tampón, al tiempo que permitiría canalizar hacia la frontera turca la producción de petróleo del norte de Iraq. El pronunciamiento en favor de la independencia de un Kurdistan iraquí, constituye una opción audaz pero sumamente arriesgada por el impacto que esta decisión puede tener en su propia seguridad, habida cuenta la numerosa población kurda que habita en Turquía⁹. Como contrapartida, las relaciones con el gobierno iraquí del chií Al Abadi, no han hecho más que empeorar. Junto a las acusaciones a Turquía de beneficiarse del contrabando de petróleo iraquí a través de su frontera, hay que añadir las denuncias de «violación de la soberanía iraquí» motivadas por la entrada de fuerzas turcas en la provincia de Nínive, cuya capital, Mosul, está tomada por el grupo terrorista Dáesh desde junio de 2014. La presencia sin autorización del gobierno iraquí de un batallón mecanizado turco en las afueras de Mosul, aparentemente desplegado con la finalidad de entrenar a las fuerzas que se oponen al Dáesh, no ha ayudado precisamente a mejorar la relación entre ambos países.

Puede por tanto decirse que la política de «cero problemas con los vecinos» se ha convertido más bien en una política de «serios problemas con todos ellos», lo que ha contribuido a atizar tensiones regionales que llevaban en muchos casos apagadas durante décadas. Salvando las relaciones con el Kurdistan iraquí, Turquía ha ido empeorando su situación hasta encontrarse en una posición de ruptura con casi todos sus vecinos, incluyendo a Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos, países que han venido apoyando al gobierno militar egipcio en su enfrentamiento con los Hermanos Musulmanes a quienes apoya Ankara. Incluso el gobierno turco se ha permitido tener enfrentamientos gratuitos con países como China al calificar de «genocidio» la represión en la región del Sinkiang Uigur, una palabra que debería considerarse tabú para las autoridades turcas¹⁰.

También ha supuesto un contratiempo para la política turca la emergencia en Siria e Iraq del autoproclamado Estado Islámico, que pretende implantar

⁹ Camille Bordenet : «Les Kurdes, un peuple éclaté entre quatre pays», *Le Monde* 09.09.2014, http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/09/09/qui-sont-les-kurdes_4484311_4355770.html.

¹⁰ «Turkish PM Erdogan likens Xinjiang violence to “genocide”», *France 24*, 2009-07-10, <http://www.france24.com/en/20090710-turkish-pm-erdogan-xinjiang-violence-genocide-turkey-uighurs-han-trade-beijing-china>.

su visión religiosa sobre la base de un califato universal dominado por los árabes, lo que se opone claramente al sueño turco de restaurar el mismo, pero sobre una base propiamente turca. Las serias reticencias del gobierno de Erdogan a entrar en la coalición internacional contra el Dáesh, indican que las prioridades se dirigen principalmente a la sustitución del régimen de Bacher Al Assad por una coalición de partidos suníes encabezada por los Hermanos Musulmanes que vaya acompañada por la eliminación de los enclaves kurdos pro-PKK en Siria. El Estado Islámico se presenta así ante el gobierno turco, al menos provisionalmente, como un mal menor, incluso como un aliado circunstancial que conviene cuidar. Esta consideración se puso ya de manifiesto con toda su crudeza en el otoño de 2014, cuando Turquía permitió el exterminio casi total de los combatientes kurdos que defendían Kobane, una localidad situada en el norte de Siria a escasos metros de la frontera turca, sin que su ejército hiciera nada por impedirlo¹¹. Esta pasividad reflejaría también cierta desconfianza de las autoridades turcas hacia sus propios mandos militares, para los cuales una intervención en gran escala en Siria podría presentarse como una buena oportunidad para recuperar el poder perdido en los últimos años.

El dossier kurdo es probablemente el mayor problema interno que afronta Turquía desde hace décadas, no solamente porque afecta a entre diez y veinte millones de ciudadanos turcos que tienen este origen y que hasta hace poco estaban confinados en las provincias al este del río Éufrates y ahora se encuentran esparcidos por todas las grandes ciudades del país, sino también porque la inestabilidad internacional ha situado a otros veinte millones de kurdófonos en regiones semiindependientes en su frontera oriental. Considerados hasta hace poco como «turcos montañeses» y orientados hacia la acción violenta por un Estado turco que no asumía sus reivindicaciones culturales y administrativas, su peso político en Turquía se va haciendo sentir cada vez más, como lo demuestra el hecho de que el candidato prokurdo a las elecciones presidenciales de 2014, Selahattin Demirtaş, haya obtenido casi el 10% de los votos a escala nacional, siendo mayoritario en las provincias del sureste.

Por ello, puede considerarse un éxito del Partido de la Justicia y el Desarrollo haber conseguido un acuerdo político con el PKK el 25 de abril de 2013 en el que, en principio, se reconocían los derechos culturales del pueblo kurdo. A cambio el PKK aceptaba retirar todas sus fuerzas situadas dentro de Turquía al norte de Irak, lo que marcaba el final de un conflicto que venía durando más de treinta años¹². Ahora bien, las consecuencias prácticas de

¹¹ Richard Spencer: «Turkey accused of allowing Islamic State fighters to cross its border in Kobane attack», *The Telegraph*, 25 Jun 2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/world-news/middleeast/syria/11699969/Turkey-accused-of-allowing-Islamic-State-fighters-to-cross-its-border-in-Kobane-attack.html>.

¹² Ayla Albayrak, Joe Parkinson: «Kurdish Group to Pull Armed Units from Turkey», *The Wall Street Journal*, 25 April 2013, <http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324743704578444630691252760>.

este acuerdo han sido más bien escasas y parecen obedecer a la necesidad del presidente Erdogan de garantizarse unos votos kurdos que le permitirían obtener el respaldo suficiente para una modificación de la constitución con el fin de establecer un régimen presidencialista, aunque ello supusiera hacer promesas que resultaban muy difíciles de cumplir.

En este sentido, si bien el presidente turco ha tenido la habilidad de llegar a un acuerdo con los dirigentes del Kurdistán iraquí, su intención de convertir esta región fronteriza en una especie de zona clientelar y en uno de los principales suministradores petrolíferos de Turquía, ha debido hacerse al precio de reconocer su autonomía, e incluso la eventualidad de la independencia. Ello supone «jugar con fuego» en un tema con serias implicaciones internas. Su diferente actitud, mucho más beligerante, hacia los tres enclaves kurdos en Siria (Afrin, Kobane y Kamishliyé) surgidos como consecuencia del conflicto, ha producido, además de la aparición de una nueva entidad autónoma bautizada como Rojava o Kurdistán occidental, una mayor sensibilidad en la población kurda de Turquía hacia las consignas del PKK, a la vez que un mayor enfrentamiento con las autoridades turcas.

El conflicto entre Turquía y el PKK se ha agudizado durante el año 2015, especialmente tras el atentado del 20 de julio en Suruç contra activistas kurdos, que fue atribuido a la rama turca del Dáesh¹³. Aunque Turquía lanzó una operación de castigo, Mártir Yalçın, aparentemente contra el Dáesh, la mayor parte de los ataques aéreos se hicieron contra posiciones kurdas en el norte de Iraq y Siria¹⁴, lo que se justificó en base a la decisión unilateral del PKK de poner fin al alto el fuego¹⁵.

El fracaso en atraer a la población kurda hacia un gobierno central turco de fuerte inclinación religiosa (la mayor parte de los kurdos son suníes, al igual que la mayor parte de la población turca) no ha hecho más que exacerbar la tensión en la región del Kurdistán turco, lo que podría desembocar, en el medio plazo, en un proceso separatista interno de serias consecuencia para Turquía y para los países vecinos. La alternativa al actual proceso de represión, podría venir dado por un proceso de autonomía con un nivel de descen-

¹³ Sarah Joanne Taylor: «Suruç suicide bombing: Turkey 'identifies suspect' in ISIL-claimed attack». *Euronews*. 21 July 2015, <http://www.euronews.com/2015/07/21/suruc-suicide-bombing-turkey-identifies-suspect-in-isil-claimed-attack>.

¹⁴ «Turkish airstrikes target ISIL in Syria», *Hurriyet Daily News*, 24 July 2015, <http://www.hurriyetdailynews.com/turkish-airstrikes-target-isil-in-syria.aspx?pageID=238&nID=85853&NewsCatID=352>.

¹⁵ Para diciembre de 2015, la operación militar turca en el sureste de Turquía había ocasionado la muerte de cientos de civiles, el desplazamiento de cientos de miles de personas y causado una destrucción masiva en zonas residenciales. Ceylan Yeginsudec: «Turkey's Campaign Against Kurdish Militants Takes Toll on Civilians», *The New York Times*, 30 December 2015, http://www.nytimes.com/2015/12/31/world/europe/turkey-kurds-pkk.html?hpbw&rref=world&action=click&pgtype=Homepage&module=well-region®ion=bottom-well&WT.nav=bottom-well&_r=1.

tralización lo suficientemente elevado como para desactivar los movimientos secesionistas, aunque ello suponga asumir el escenario de un Kurdistán autónomo en Turquía fronterizo con un posible Estado kurdo surgido de los escombros de las guerras de Siria e Iraq.

Tampoco puede calificarse de especialmente brillante la estrategia turca en relación con sus socios occidentales. En lo que respecta a los Estados Unidos, aunque la lógica de su proclamada «orientación en los 360º» indicaría que Turquía no tiene intención de cortar sus lazos tradicionales con sus aliados norteamericanos, la realidad es que el gobierno turco se ha venido dejando llevar por sus orientaciones ideológicas con el fin de satisfacer a una opinión pública abiertamente antinorteamericana. Ello ha derivado en un creciente «desencuentro» con la política de los Estados Unidos dentro de una creciente «voluntad de desagradar» que se ha traducido en gestos y manifestaciones públicas consideradas inamistosas. Probablemente Turquía ha debido pensar que cuenta con los medios necesarios para llevar a cabo una política de confrontación no solamente con los Estados Unidos, sino también con otros países occidentales sin darse cuenta de que siendo un aliado muy importante, no es sin embargo indispensable y que otras opciones son posibles.

Aunque con excepción de Israel y, hasta cierto punto, las monarquías del golfo, los Estados Unidos no tienen muchos aliados en la región, sin embargo si tienen la capacidad de devaluar la importancia estratégica de Turquía fomentando ejes alternativos como el propuesto por el Instituto Hudson¹⁶, Atenas-Nicosia-Tel Aviv, o incluso trasladando la estratégica base aérea de Incirlik a la pronorteamericana región del Kurdistán iraquí. Además, una suficiente normalización de las relaciones norteamericanas con Irán consecuencia del acuerdo nuclear alcanzado en el 2015, supondría una importante devaluación de la importancia geopolítica de una Turquía a la que muchos han venido a calificar de «socio dudoso»¹⁷.

Esta falta de sintonía con los norteamericanos se manifiesta también en las relaciones de Turquía con la Alianza Atlántica en escenarios como los Balcanes o Afganistán, donde la política turca se presenta cada vez menos compatible con la de sus aliados. El gobierno turco se apoya en la visión negativa de su opinión pública para marcar distancias crecientes con la OTAN, a la que se culpabiliza de ser responsable de los golpes de estado de décadas anteriores y a la que considera un impedimento para la ejecución de una política exterior autónoma en la región. También el gobierno turco se muestra muy crítico de las intervenciones de la OTAN en lugares como Libia o de su inacción en Siria, donde estima no se han tomado suficientemente en cuenta las necesidades de seguridad de Turquía.

¹⁶ Seth Cropsey, Eric Brown: *Energy: The West's Strategic Opportunity in the Eastern Mediterranean*, Hudson Institute, Washington, December 2014, p. 47.

¹⁷ Victor Davis Hanson: «Erdogan's Turkey is a Dubious Ally», Tribune Media Services, December 16, 2015, <http://victorhanson.com/wordpress/?p=8875>.

Todo ello ha motivado que, aunque hasta la fecha solo se hayan expresado en términos diplomáticos, el resto de los miembros de la alianza se muestren descontentos y preocupados por la actuación internacional de Turquía, a la que se ha llegado a calificar de «mal aliado»¹⁸. La postura de Turquía en relación con el conflicto sirio y las sospechas de que es el régimen turco el verdadero beneficiario del tráfico ilegal de hidrocarburos procedentes de Siria e Iraq no han hecho sino agravar esta percepción, hasta el punto de haberse levantado voces proclamando la expulsión de Turquía de la OTAN¹⁹. La decisión de la alianza de reforzar las capacidades aéreas de Turquía como consecuencia del derribo el 24 de noviembre de un avión de guerra ruso que sobrevoló el espacio aéreo turco, parece más dirigida a reducir al mínimo el riesgo de que se repita el incidente, que a aumentar propiamente sus capacidades militares, sobre todo si tenemos en cuenta que Turquía tiene una fuerza aérea formidable²⁰.

En lo relativo a la Unión Europea, el año 2015 ha permitido también contemplar un mayor enfriamiento de las relaciones, lo que ha entorpecido un proceso de adhesión ya de por sí seriamente dañado. De acuerdo con los informes anuales de la Comisión Europea, Turquía apenas ha avanzado en los últimos años en la adaptación de su legislación al acervo comunitario y ha venido siguiendo una política de «negociar en vez de cumplir»²¹ claramente insatisfactoria. Durante los últimos tiempos, el gobierno turco ha venido manifestando serias reticencias a seguir las recomendaciones por parte de la Comisión de una mayor democratización de sus estructuras políticas y administrativas, algo que considera como una injerencia inaceptable en sus asuntos internos. Esto no es más que el reflejo de una actitud que ya manifestara en época tan tempranas como 1996 el presidente Erdogan al afirmar que «la democracia es un tranvía que se emplea para llegar al destino y después se abandona»²².

De un total de 35 capítulos del acervo comunitario sujetos a negociación, en el 2015 solamente había trece abiertos y uno cerrado. Incluso los ocho capítulos relativos a la unión aduanera se encontraban bloqueados desde el 2006 como consecuencia de la negativa de Turquía de abrir el acuerdo con los criterios de Copenhague, sus puertos y su espacio aéreo a los barcos y aviones chipriotas. La conclusión que se extrae de esta posición obstruc-

¹⁸ Eland, Ivan: «Turkey Is a Bad Ally», *The Huffington post*, 12/08/2014, http://www.huffingtonpost.com/ivan-eland/turkey-is-a-bad-ally_b_6287916.html.

¹⁹ Ted Galen Carpenter: «Is It Time to Expel Turkey from NATO?», *The National Interest*, December 4, 2015, <http://nationalinterest.org/blog/the-skeptics/it-time-expel-turkey-nato-14518?page=2>.

²⁰ Robin Emmott: «NATO agrees Turkey air defense package, seeks “predictability”», *Reuters*, Dec 18, 2015, <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-turkey-nato-exclusive-idUSKBN0U123520151218>.

²¹ *Turkey Progress Report 2014*, European Commission, October 2014, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf.

²² Zeyno Baran: *Torn Country: Turkey between Secularism and Islamism*, Hoover Press, 1 September 2013. Cap. II.

cionista es que el gobierno turco parece favorecer una adhesión hecha de acuerdo con las condiciones fijadas por el mismo. En este sentido, no parece tener mucho sentido abrir negociaciones sobre los dos capítulos más importantes y más controvertidos, como son el referido a «justicia y derechos fundamentales» (capítulo 23) y el referido a «libertad y seguridad» (capítulo 24) y sería más razonable, dada la importancia geopolítica de Turquía, reforzar la integración económica mediante, por ejemplo, la mejora de la unión aduanera actualmente en vigor, que solo cubre los productos manufacturados.

Esta unión podría extenderse al sector agroalimentario, donde Turquía se beneficia de un simple acceso preferencial al mercado comunitario –semejante al que tenía España antes de 1986– sin reciprocidad, lo que le ha permitido, no obstante, obtener un excedente comercial superior a los dos mil millones de euros. La apertura beneficiaría grandemente a Turquía, ya que favorecería la exportación de sus productos mediterráneos. Aquí obviamente, la controversia está más bien en el interior de la UE ya que los beneficios de la liberalización serían sentidos por los países del norte que podrían exportar ventajosamente a Turquía sus productos animales y sus cereales, mientras que los del sur sufrirían el acceso al mercado europeo de unos productos agrícolas turcos mucho más competitivos.

Otro punto de controversia es el relativo a los visados para los ciudadanos turcos que se dirigen hacia la Unión. Mientras Ankara pretende obtener la supresión de los mismos, la UE ha exigido como contrapartida un acuerdo de readmisión de los inmigrantes ilegales. Aunque el acuerdo ha sido ratificado por el parlamento turco entrando en vigor el 31 de octubre de 2014, la realidad es que Turquía, inundada por la llegada de varios millones de refugiados sirios, ha cerrado los ojos al tránsito de los mismos por su territorio y a la actuación de las mafias de traficantes de seres humanos que actúan con casi absoluta impunidad en su territorio. Esta actuación de Turquía es entendida por los países comunitarios que se han visto afectados por la llegada masiva de refugiados en el 2015 como una especie de «chantaje»²³ con vistas a obtener contrapartidas en los numerosos campos de negociación abiertos en estos momentos entre Turquía y la UE.

Tampoco resultan especialmente armoniosa la diferente percepción de la lucha contra el terrorismo, un terreno sumamente delicado en el que Turquía siempre ha sentido una escasa comprensión por parte de los Estados europeos en su lucha de décadas contra el PKK, una organización calificada, no obstante, de «terrorista» por la UE²⁴. Por parte europea, existe igualmente

²³ Pablo R. Suanzes: «Bruselas dispuesta a dar 3.000 millones al Gobierno turco para que frene el flujo de refugiados», *El Mundo*, 15/10/2015, <http://www.elmundo.es/internacional/2015/10/15/561ff5b9268e3e9a508b4682.html>.

²⁴ Soner Cagaptay, Fikret Cem S.: «Europe's Terror Problem: PKK Fronts Inside the EU», *The Washington Institute*, December 2, 2005, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/europes-terror-problem-pkk-fronts-inside-the-eu>.

una gran desconfianza hacia el papel que está desempeñando Turquía en el conflicto sirio, especialmente en lo relativo al apoyo a los grupos yihadistas y en el control «selectivo» de los voluntarios europeos que se dirigen a participar en el conflicto atravesando el territorio turco.

En definitiva, aunque existen numerosas complementariedades y un gran potencial para la cooperación entre Turquía y la UE, actualmente predomina la desconfianza, lo que hace difícil promover la integración. Sin un cambio sustancial de la actitud de Turquía, no parece probable que se pueda alcanzar el «momento de oportunidad»²⁵ que permita un progreso real de Turquía en su integración en las instituciones europeas.

Un aspecto especialmente controvertido de la política turca viene siendo el de sus relaciones con Rusia, caracterizadas por un pasado belicoso, ciertas complementariedades económicas y objetivos estratégicos divergentes, si no enfrentados. Ambos países se mueven en un contexto político en el que ambas presidencias cultivan una preferencia por la gestión autoritaria y por una cierta nostalgia imperial. No obstante, los datos geopolíticos han venido favoreciendo estos últimos años a Turquía reduciéndose la enorme descompensación de potencial geopolítico que existía entre ambos países²⁶.

No es de extrañar por tanto, que estemos asistiendo a una competencia entre ambas potencias por incrementar sus respectivas zonas de influencia más allá de sus fronteras nacionales, extendiéndose por regiones en las que sus intereses se contraponen. Así unos y otros no parecen presentar reparos en influir sobre las minorías religiosas y étnicas en su respectivo favor. Mientras Ankara muestra simpatías por la situación de los tártaros de Crimea, los chechenos y otras minorías musulmanas del Cáucaso y la población turcófona que habita en el Volga y en Siberia, Moscú sostiene a los abjasios y osetios de Georgia, así como a los armenios de Nagorno-Karabaj. En este campo, Moscú ha resultado más hábil que Ankara manteniendo buenas relaciones con Ereván al tiempo que suministra armas a la vecina república de Azerbaiyán, con quien Armenia se encuentra enfrentada desde hace más de una década.

El incidente de abatimiento de un avión SU 24 ruso por parte de una patrulla de F-16 turcos en noviembre de 2015, ha contribuido a agravar seriamente las ya de por sí deterioradas relaciones entre Moscú y Ankara hasta el punto de llegar a un punto de cuasi ruptura. Un escenario en el que se ha puesto de manifiesto esta enemistad ha sido precisamente en el Cáucaso, donde Rusia y Turquía han reavivando un conflicto entre Armenia y Azerbaiyán que

²⁵ Marc Pierini, Sinan Ülgen: «A Moment of Opportunity in the EU-Turkey Relationship», *Getty Paper*, Carnegie Europe, December 10, 2014, <http://carnegieeurope.eu/2014/12/10/moment-of-opportunity-in-eu-turkey-relationship>.

²⁶ Así, si en 1964, la relación en términos demográficos entre Turquía y la antigua URSS era de uno a seis (32 millones de habitantes frente a 225 millones) en el 2014, esta relación se había reducido a menos de un turco por cada dos rusos (82 millones de turcos frente a 142 millones de rusos) una tendencia convergente que seguirá manteniéndose en los próximos años.

permanecía congelado desde hace más de una década. La firma, el 23 de diciembre de 2015, por el ministro de Defensa ruso, Sergei Shoigu, y su homólogo armenio Seyran Ohanyan de un acuerdo para formar un sistema común de defensa aérea en el Cáucaso²⁷, debe entenderse dentro de este proceso de enemistad creciente entre Rusia y Turquía.

No obstante, existen demasiados intereses comunes como para suponer una completa ruptura de la relaciones entre Turquía y Rusia. Así en el tema de Irán, aunque los dos países actúan con calculada ambigüedad, ambos coinciden en sus intereses aunque por motivos diferentes. Ninguno de los dos está interesado en que se convierta en una potencia nuclear, a pesar de que Rusia le está construyendo una central nuclear en Buchir. Pero, por otra parte, si para Ankara Irán es un país chií con el que compite por el liderazgo en Oriente Medio, para Rusia se trata de un país hasta ahora «enemigo de América», con quien existe una cierta aproximación en cuanto a sus objetivos estratégicos en lugares como Siria o Iraq.

Igualmente, como factor estabilizador está la fuerte convergencia de intereses en el campo económico, donde Rusia se ha convertido en el segundo socio comercial de Turquía y un destino preferido para tres millones de turistas rusos en el 2013, frente a los solo 100.000 turcos que visitan Rusia cada año. Por ello parece razonable deducir que, en una situación de enfrentamiento entre ambos países como la que se ha producido en el 2015, Turquía tendría más que perder.

Como conclusión puede decirse que la posición internacional de Turquía se ha visto debilitada durante el 2015 como consecuencia de sus errores políticos. Si Ankara tenía la ilusión de ser tomada como líder de los países musulmanes, lo más que podría aceptarse es que fuera considerada un modelo para algunos de ellos, sin que ello suponga aceptar ningún tipo de liderazgo especialmente por parte de unos países árabes que han visto renacer sus viejos temores hacia el neoimperialismo turco. Como ocurriera con la malograda candidatura turca al Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas en octubre de 2014, cuando Ankara solo logró 60 votos frente a los 132 de España, Turquía corre el riesgo de convertir su creciente aislamiento internacional en una «peligrosa soledad».

Egipto: conflicto y democracia

Egipto constituye un país clave dentro del mundo árabe. Desde el movimiento Nahda (Renacimiento) de finales del siglo XIX a las revueltas populares de principios del siglo XXI, pasando por el panarabismo que marcó de una manera muy importante el comportamiento político de muchos Estados ára-

²⁷ «Russia, Armenia unify air defense systems in Caucasus», *Hürriyet Daily News*, 24 December 2015, <http://www.hurriyetdailynews.com/russia-armenia-unify-air-defense-systems-in-caucasus-.aspx?pageID=238&nID=92951&NewsCatID=353>.

bes en la segunda mitad del siglo XX, el destino de Egipto ha estado siempre unido al de un mundo árabe continuamente en tensión, al que ha contribuido en gran medida a darle forma política y cultural. Cuatro años después de la caída del anterior presidente Hosni Mubarak, los contextos nacional y regional del país se superponen con mayor intensidad que nunca, en unas circunstancias en las que el aumento de la amenaza yihadista y de la inestabilidad regional alimentan la deriva autoritaria del poder.

En el nivel nacional, la política egipcia ha venido marcada en el 2015 por el ciclo de las elecciones legislativas –una primera vuelta los días 18 y 19 de octubre en catorce provincias, y una segunda vuelta el 2 de diciembre en las trece restantes– que tuvieron lugar después de tres años sin Parlamento y que abrieron una nueva etapa en el fortalecimiento del orden militar autoritario que se había hecho con el poder en el golpe de julio de 2013.

Con el concepto de pluralismo político que representaban los jóvenes que se manifestaron en la plaza Tahrir en enero de 2011 neutralizado –primero por los Hermanos Musulmanes que ganaron las elecciones parlamentarias y las presidenciales en 2012, y posteriormente por el régimen del general Abdelfatah Al-Sisi, el exjefe del Ejército convertido en jefe de Estado y hombre fuerte del país– cualquier idea de oposición organizada ha desaparecido del espectro político. Los Hermanos Musulmanes, clasificados como «organización terrorista»²⁸, han quedado excluidos del proceso electoral (algo que no había ocurrido en la era Mubarak), mientras que la mayoría de los partidos autorizados se han decantado en apoyo al presidente Al-Sisi, incluyendo los salafistas del partido Al-Nour y la gran coalición «Por el amor de Egipto», que reúne a una docena de los principales partidos liberales, conservadores y socialdemócratas. Precisamente fue esta coalición la que ganó los 60 escaños reservados a listas cerradas de partidos en la primera fase celebradas en octubre –de un total de 596 escaños 120 de los cuales reservados a los partidos políticos y el resto a candidaturas individuales– en unas elecciones parlamentarias caracterizadas por la baja participación (25,56%).

Esta situación política ha favorecido el fortalecimiento de la amenaza yihadista representada por las fuerzas islamistas del Dáesh, que han demostrado una capacidad real de llevar a cabo ataques terroristas contra las fuerzas de seguridad en El Cairo, pero especialmente en el Sinaí. La situación de seguridad se ha deteriorado considerablemente en la región fronteriza con Israel y Gaza, donde proliferan las células yihadistas contra las que las Fuerzas de Seguridad egipcias están mostrando una especial incapacidad a la hora de dismantelar sus redes. En la región menos poblada, más desértica y menos controlada por el Estado y en la que las diferencias entre traficantes, yihadistas y movimientos islamistas que exigen la independencia de la península

²⁸ Ricard González : «Egipto declara "organización terrorista" a los Hermanos Musulmanes», *El País*, 25 diciembre 2013, http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/25/actualidad/1387990292_961947.html.

son imperceptibles, todos parecen tener, sin embargo, el objetivo común de expulsar del territorio a las autoridades egipcias mediante la violencia.

La mayoría de los ataques terroristas han sido reivindicados por la organización «Provincia del Sinaí», rama local del Dáesh originalmente denominada Ansar Beit al-Maqdis, la cual en noviembre de 2014, cambió de nombre para marcar su sometimiento al movimiento dirigido por el autoproclamado califa Abu Bakr al-Bagdadí. La organización está actualmente embarcada en una guerra de desgaste contra las fuerzas de seguridad egipcias que ha producido hasta la fecha cientos de muertos. Además, desde su lealtad al Dáesh, el grupo parece haber aumentado sus capacidades operativas y acelerado su convergencia con las ramas islamistas activas en Siria, Iraq o Libia. Hasta la fecha, la amenaza yihadista se ha mantenido contenida en el Sinaí debido al éxito de las operaciones militares de las fuerzas armadas y de seguridad egipcias, si bien la mayoría de los expertos están convencidos de que el grupo está tratando de ampliar su alcance fuera del espacio del Sinaí, a través de células clandestinas. Los combates del grupo Provincia del Sinaí se vienen concentrando en el nordeste de la península, particularmente en el triángulo formado por Al-Arish, Rafah y Sheik Zouweid. Es precisamente en esta zona donde fue derribado el avión Airbus A-325 de Metrojet el 31 de octubre causando la muerte a sus 224 ocupantes en un atentado que fue reivindicado por el Dáesh.

En cuanto a la Hermandad Musulmana, las autoridades egipcias parecen haberse abonado a la estrategia de «la amalgama terrorista», situándola junto a su rama palestina Hamás, en el origen del levantamiento armado que se extiende desde la península del Sinaí hasta la capital. Todo ello a pesar de que los yihadistas del Dáesh que actúan en el Sinaí y en la Franja de Gaza no ocultan sus diferencias ideológicas y estratégicas con una Hermandad que los considera «herejes». Desde el punto de vista organizativo, la Hermandad se ha reestructurado a partir del golpe de estado convirtiéndose en una organización clandestina, en la que sus líderes solo mantienen un control relativo sobre una base cada vez más islamista. Como afirma el politólogo Achraf Al-Chérif: «La exclusión de los islamistas en el campo social y político ha conducido a una radicalización de los partidarios de la Hermandad Musulmana que creen en la justicia y la democracia, y adoptan una estrategia de rechazo frente a la acción política. Dentro de este vasto movimiento de protesta, las generaciones más jóvenes y algunos grupos se inclinan hacia una estrategia más radical, aunque esta nunca será proclamada o asumida»²⁹.

Por ello, Egipto corre actualmente el serio peligro de que la marginalización política y económica de la juventud haga que muchos jóvenes pasen de la contestación al yihadismo global. De hecho, algunos de ellos ya han

²⁹ Ashraf El-Sherif: *The Egyptian Muslim brotherhood's failures*, Carnegie Endowment for International Peace, July 2014, http://carnegieendowment.org/files/muslim_brotherhood_failures.pdf.

recorrido el camino hacia los movimientos radicales y se han unido a nuevas facciones armadas activas en los centros de la protesta en El Cairo y el delta del Nilo, formando pequeños grupos tales como «resistencia popular», «Molotov» o «AJNÁD Masr» (Soldados de Egipto). Empleando una mezcla de textos de la literatura salafista (Ibn Taymiyah) y consignas revolucionarias, estos jóvenes denuncian la represión y piden atacar a la policía local, sin que ello suponga reivindicar el regreso de Morsi, el líder encarcelado de los Hermanos Musulmanes.

La respuesta del gobierno del presidente Al-Sisi consiste en alentar una especie de hipernacionalismo posnasseriano como marco político dentro del cual conducir la lucha contra el terrorismo islamista. Para lograrlo, el juego político ha quedado subsumido en una especie de ficción democrática en el que la separación de poderes ha sido sustituida por la concentración de los mismos en manos de «un hombre fuerte», sin que ello haya impedido que la amenaza yihadista siga siendo real.

En el plano económico Egipto, principal receptor mundial durante décadas de la ayuda de los Estados Unidos después de Israel³⁰, ha podido contar tras el golpe de Estado del general Al-Sissi, con un fuerte apoyo financiero de Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos, de una ayuda sin la cual el país habría ido a la quiebra hace mucho tiempo, pero que también ha supuesto un fuerte condicionamiento de la política internacional de El Cairo, particularmente en Libia y Yemen. Egipto se ha visto obligado a aceptar esta ayuda a causa de la difícil situación del país, consecuencia de su inestabilidad interna y del impacto de las acciones terroristas sobre la importante industria del turismo, uno de los pilares fundamentales de la economía.

No obstante, el año 2015 parece indicar el punto de partida de una tendencia hacia una mayor autonomía egipcia en sus relaciones internacionales, como indicaría las dos visitas a Beijing y las cuatro visitas a Rusia que ha realizado el presidente Al-Sissi. Igualmente, la declaración, el pasado 3 de octubre, por parte del ministro de Relaciones Exteriores de Egipto, Sameh Shoukry, en el sentido de que la acción de Rusia en Siria «fue positiva y que esperaba que la intervención militar sería actuar para frenar la propagación del terrorismo y el grupo Estado Islámico»³¹, coloca a Egipto en una posición que es diametralmente opuesta a sus aliados del Consejo de Cooperación del Golfo. Ello supone un nuevo posicionamiento egipcio ante la guerra en Siria por el que Al-Sissi parece dispuesto a pagar el precio de perder la ayuda financiera de Kuwait, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos, algo especialmente

³⁰ Nick Thompson: «Seventy five percent of U.S. foreign military financing goes to two countries», *CNN*, November 11, 2015, <http://edition.cnn.com/2015/11/11/politics/us-foreign-aid-report/>.

³¹ «Egypt supports Russia's military moves in Syria», *Al Arabiya*, 4 October 2015, <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2015/10/04/Egypt-voices-support-for-Russia-s-moves-in-Syria.html>.

peligroso en unos momentos en los que sus reservas de divisas están bajando. Ahora bien, dada la situación de dependencia económica, es muy posible que las presiones de estos Estados puedan ser suficientes para obligar a Egipto a ir más lento en su cambio geopolítico o, incluso, para revertirlo. En todo caso, y sea cual sea el resultado final de estos intentos egipcios de lograr una mayor autonomía estratégica, requerirá tiempo reconstruir las relaciones con capitales como Riad y Abu Dhabi, algo que no parece probable que vaya a suceder en el corto plazo.

Esta situación actual de debilidad geopolítica puede no obstante, verse aliviada por el golpe de suerte que ha supuesto el descubrimiento el 30 de agosto de 2015 por parte de la compañía italiana ENI de un enorme campo de gas en Zohr, frente a su costa mediterránea. Con una superficie de aproximadamente cien kilómetros cuadrados y un potencial de 850 millones de metros cúbicos de gas, lo que equivale a 5,5 millones de barriles de petróleo, el campo de gas es el más grande jamás descubierto en el Mediterráneo, siendo capaz de satisfacer la demanda de Egipto durante décadas. Una vez que el campo de gas entre en producción, el gobierno egipcio podría obtener los recursos necesarios para financiar los planes de desarrollo previstos, liberando al país de la protección de las monarquías del golfo. Ello le permitiría volver a desempeñar el papel de principal país árabe que por el tamaño de su población y por su importancia cultural y militar le corresponde. Además, si el gobierno de Al-Sissi es capaz de dejar resuelta su dependencia económica, Egipto, un país destinado a ejercer un cierto liderazgo regional, podría jugar un papel más relevante y ser considerado un socio más fiable, a la hora de resolver problemas regionales tan preocupantes como el de las guerras civiles en Libia, Iraq, o Siria.

Argelia y el problema de la sucesión del poder

Argelia es una potencia árabe con vocación de liderazgo regional en la región de Magreb, siendo considerada por España como un «socio confiable» e insustituible por la estabilidad que proporciona en una región estratégicamente muy importante. Con una superficie de 2.381.741 km², es el país más extenso de África, así como del mundo árabe y de la cuenca mediterránea. Desde el punto de vista geopolítico, Argelia está en una situación privilegiada en el corazón de los países del Magreb, actuando como un puente entre el mar Mediterráneo, por cuya costa se prolonga por más de 1200 kilómetros y el inmenso «mar de arena» del Sahara rico en hidrocarburos. Poblada por 36 millones de personas, en la que los menores de 30 años representan el 70%, Argelia es también una potencia demográfica en el norte de África.

Sin embargo, los últimos tiempos no han sido fáciles para este país. En abril del 2014 fue elegido por cuarta vez para la presidencia del país Abdelaziz Bouteflika, a pesar de su avanzada edad –78 años– y de su delicada situación de salud, cuestión que ha sido objeto regularmente de especulación en

los periódicos argelinos³². No obstante no haber aparecido nunca en público durante la campaña, ni tampoco pronunciado discurso electoral alguno³³, Bouteflika logró un abrumador 82% de los votos con un 51% de participación (lejos del 70% de 2009), lo que llevó a que se especulase sobre un posible fraude electoral³⁴. Estas acusaciones fueron desmentidas por los observadores electorales de la Unión Africana y la Liga Árabe, los cuales certificaron que las elecciones presidenciales se habían llevado a cabo en consonancia con las normas internacionales. Mientras, la Unión Europea se abstuvo, por su parte, de enviar observadores.

La principal contestación política se agrupó en torno a la Instancia de Concertación y Seguimiento, formada por la Coordinadora Nacional para las Libertades y la Transición Democrática (CNLTD) y por el Polo para el Cambio, que habían presentado como candidato presidencial alternativo al ex primer ministro Ali.

Con vistas a calmar la situación política y para acallar posibles protestas, el presidente propuso un paquete de reformas constitucionales que introducía dos cambios significativos. Por una parte, la limitación a dos mandatos de la duración de la presidencia. Por otra, la consagración del tamazigh (bereber) como lengua nacional y oficial, una de las reivindicaciones históricas de la población bereber especialmente en la Cabilia. Sin embargo, el boicot de la oposición a la anunciada reforma, llevó a Bouteflika a anunciar en el último Consejo de Ministros de 2014 que «se abría una nueva etapa de reflexión abierta a nuevas contribuciones»³⁵.

Sin embargo, el gran interrogante de la política argelina gira en estos momentos en torno al estado de salud del presidente. El debate sobre la Argelia pos-Bouteflika³⁶ estaría provocando una lucha por el poder dentro del estrecho círculo que ha gobernado Argelia durante décadas, ante la perspectiva de que el enfermo presidente no llegue a concluir su mandato en el 2019. Es en este contexto en el que debería entenderse la detención durante el año 2015 de oficiales generales anti-Bouteflika, como el general retirado Hocine

³² «Le président algérien victime d'un AVC», AFP, 28 avril 2013, <http://www.lalibre.be/actu/international/le-president-algerien-victime-d-un-avc-51b8fc43e4b0de6db9ca6630->.

³³ Carlotta Galldec: «Who Runs Algeria? Many Doubt It's Ailing President Abdelaziz Bouteflika», *The New York Times*, 23, 12, 2015, <http://www.nytimes.com/2015/12/24/world/africa/suspicious-mount-that-ailing-president-abdelaziz-bouteflika-is-no-longer-running-algeria.html>.

³⁴ Ali Benflis, el siguiente candidato que obtuvo el 12% de los votos calificó las elecciones de «fraude a escala masiva». Paula Rosas: «Bouteflika es reelegido como presidente de Argelia con el 81,53% de los votos», *ABC*, 18.04.2014, <http://www.abc.es/internacional/20140418/abci-argelia-elecciones-201404181759.html>.

³⁵ Kamal Qsiyer: *Dynamics of the Maghreb's Geopolitics in 2014*, Aljazeera Center for Studies, 27 January 2015, <http://studies.aljazeera.net/en/reports/2015/01/201512713642692743.htm>.

³⁶ *Ficha País: República Argelina Democrática y Popular de Argelia*, Oficina de Información Diplomática, MAE, 2015, http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/argelia_ficha%20pais.pdf.

Benhadid (exjefe de la Región Militar del suroeste) y el mayor general Abdelkader Ait Ouarabi (exjefe de la lucha contra el terrorismo), o el pase a la reserva del poderoso general Toufik. A ello habría que añadir otras medidas como la promulgación de una serie de leyes que garantizan penas severas para los periodistas y para aquellas personas que perturban «la moral de la nación»³⁷.

También incide en la encarnizada lucha de clanes en curso en la cúpula del Estado, la disolución del servicio secreto argelino, DRS (Direction du Renseignement et de la Sécurité), en manos de militares y considerado durante años el más poderoso de los servicios secretos africanos, así como un auténtico pilar del régimen argelino. Su sustitución por el DAS (Département des Affaires Sécuritaires), supone un nuevo golpe de fuerza del entorno de Bouteflika frente a la vieja guardia de los militares del DRS y del Ejército. El entorno del presidente, lo que se ha venido a llamar «le pouvoir», buscaría por todos los medios ganar tiempo aprovechando para ello el actual *status quo* que le permite retener los poderes políticos y económicos. Dentro de este entorno, el hermano menor del presidente, Said Bouteflika, durante mucho tiempo subestimado, se habría convertido en el nuevo hombre fuerte en unos momentos en los que tanto el ejército como los servicios de inteligencia y las redes económicas que dominan el país, se encuentran posicionándose ante el futuro pos-Bouteflika. También la oposición estaría tomando sus propias posiciones desde junio de 2014, cuando creó una Coordinadora Nacional para las libertades y la transición democrática, que reúne a laicos e islamistas, con el objetivo de crear una alternativa al poder actual.

El problema que plantea la actual situación, más que a las élites políticas y militares, se refiere al tiempo que los argelinos, desilusionados y preocupados por el estado del país, estarían dispuestos a aguantar este compás de espera³⁸. La ausencia de relación local con las llamadas «primaveras árabes», aparte de algunas manifestaciones como consecuencia de la subida de los precios de productos alimenticios de primera necesidad como el aceite y el azúcar que no supusieron retos importantes para el poder, refleja una cierta resignación que parece haberse abatido en la población sobre el futuro del país, sin que por ello hayan desaparecido las tensiones internas, incluidas las existentes entre la población árabe y la de origen bereber que supone el 25% de la población total del país. Desde hace más de un año, el país viene sufriendo algunos focos de inestabilidad social, sobre todo en el sur, habiéndose producido protestas y contestaciones en lugares como Ghardaia, Tougourt, Ouargla, Tinduf o Hassi Messaoud. Especialmente relevante es la contestación de In Salah en el interior del Sahara argelino, con protestas por las exploraciones de gas de esquisto. Todo ello ocurre a pesar

³⁷ Carlotta Galldec : *Ibidem*.

³⁸ «En 2015, une nouvelle donne géopolitique», *Le Monde*, 31.12.2014, http://www.lemonde.fr/international/article/2014/12/31/en-2015-une-nouvelle-donne-geopolitique_4547984_3210.html#iB6DklixAA6Uz4r7.99.

de que el gobierno hace un enorme esfuerzo para garantizar la paz social, pero a costa de un enorme derroche de fondos en subvenciones en las áreas de la energía y los productos alimenticios, unos gastos que difícilmente podrá mantener en el futuro³⁹.

Desde la perspectiva de la seguridad, la política de Argelia, está muy condicionada por el trauma nacional que supuso la «década negra» en la lucha contra los islamistas (1992-1999). Una guerra civil atroz, en la que murieron al menos 60.000 personas⁴⁰. La memoria de este periodo oscuro de la historia de Argelia permanece presente avivada por un terrorismo, el de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), que sigue siendo una amenaza real para la seguridad del país como lo demuestra el dramático asalto a las instalaciones de gas de In Amenas en enero de 2013.

La seguridad nacional de Argelia sigue siendo una preocupación de primer orden. El terrorismo, aunque de baja intensidad, parece localizado en torno a las montañas de la Cabilia en el este y también en el sur del país y se encuentra más o menos bajo control. Los golpes de los servicios de seguridad argelinos a la cadena de mando islamista representada por AQMI (entre ellos la neutralización de los conocidos terroristas Abderrazak «Le Pará», Nabil Sahraoui, Khaled Abou Selman o Habib Mourad), han reducido significativamente la capacidad operativa de estos grupos, que se han ido reconfigurado en base a la lealtad a estructuras extranjeras como Al Qaeda y, más recientemente, el Dáesh, así como por el establecimiento de alianzas intra-regionales.

Sin embargo, la aparición de una escisión de AQMI «los Soldados del Califato» en septiembre de 2014, cuyo cabecilla, Guri Abdelmalek, prometió lealtad y obediencia al líder del Dáesh y asesinó al ciudadano francés Hervé Pierre Gourdel, plantea la nueva preocupación de que muchos de los yihadistas magrebíes que partieron a Siria e Iraq, podrían encontrar acomodo a su regreso en la Cabilia. La «neutralización» por parte del Ejército de su jefe el 22 de diciembre de 2014, ha supuesto, no obstante, un duro golpe a esta organización terrorista. Su sucesor Abu Abdallah Othman al-Assimi, también fue muerto el 19 de mayo 2015, junto con 30 de sus seguidores, en la batalla Ferkouia, lo que permitió al Ejército de Liberación Popular proclamar oficialmente en mayo de 2015 la erradicación completa del grupo terrorista.

La especial sensibilidad del gobierno argelino hacia lo que está sucediendo al sur de sus fronteras en el Sahel ha obligado a Argel a mantener un fuerte operativo antiterrorista, a la vez que un extenso despliegue a lo largo de las mismas, con vistas a limitar los riesgos que suponen la inestabilidad

³⁹ Las subvenciones directas e implícitas en el presupuesto de 2013 ascienden, según Alí Aissaoui, de Apicorp, a 61.800 millones de dólares, el 29% del PIB.

⁴⁰ Según cifras de Monty Marshall y Ted Robert Gurr (Las minorías en el programa de riesgos de la Universidad de Maryland en College Park). Ver sitio web de la Universidad de Sherbrooke, disponible en <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet>.

consecuencia de los conflictos en Mali y Libia. Desde el estallido de estas dos crisis, las fronteras de Argelia nunca han sido tan inseguras como ahora, lo que está suponiendo una dura prueba para los dos principios cardinales de la doctrina política y de seguridad de Argelia: la no interferencia en los asuntos internos de otros Estados y la no intervención con tropas fuera de sus fronteras⁴¹.

Al mismo tiempo, el país ha ido cambiando en los últimos años sus paradigmas diplomáticos y estratégicos, empezando por una mayor cooperación con la OTAN. La amenaza terrorista ha llevado también a Argelia a comprometerse más decididamente en la cooperación antiterrorista con sus vecinos, algo a lo que era reacio a hacer anteriormente. En este sentido, en el año 2010, se creó un Centro Combinado Militar de Operaciones Especiales en Tamanrasset y un Centro de Intercambio de Información basado en Argel para coordinar acciones transahelianas. A finales de 2011, Argelia tenía comprometidos 25.000 soldados en actividades antiterroristas conjuntas en la región del Sahel, un número que ha mantenido desde entonces, al tiempo que ha ido mejorando la cooperación antiterrorista con Túnez y con las autoridades libias⁴². El compromiso de Argelia en la lucha contra el terrorismo sigue siendo esencial para sus vecinos y para la comunidad internacional, ya que como potencia regional en el Magreb, su experiencia en el ámbito de la seguridad, adquirida en más de una década de guerra civil, resulta insustituible.

No es de extrañar, por tanto, que Argelia siga siendo considerada un socio estratégico confiable: su ejército se cuenta entre los más poderosos de África –con un presupuesto de 10.300 millones de dólares– y con una sofisticada estructura operativa, lo que lo hace uno de los más eficaces a la hora de combatir a los grupos yihadistas. No obstante, esta situación favorable para seguridad regional, se encuentra amenazada, no solo por las mencionadas luchas internas por el poder sino, sobre todo, por lo que el propio presidente Bouteflika ha calificado como una situación financiera «difícil»⁴³, un eufemismo para expresar una crisis económica ampliamente instalada como consecuencia de la caída del precio del petróleo.

Desgraciadamente para Argelia y para el conjunto de la región, su situación de seguridad se ve condicionada por unas circunstancias económicas y sociales particularmente complicadas, lo que supone un serio desafío para el futuro de un país cuyas reservas de petróleo y gas y la relativa estabilidad de sus instituciones, le han convertido en un baluarte crítico en la lucha contra

⁴¹ Abdennour Benantar: «Mutation de la doctrine algérienne dans un espace régional élargi», *La Lettre Euromed* n.º. 53, IHEDN, Février 2016, p. 3.

⁴² Claire Spencer: «Strategic Posture Review: Algeria», *World Politics Review*, 25 July 2012.

⁴³ Noureddine Fethani: «Algérie: le président Bouteflika s'exprime sur la difficile situation financière», *MediaTerranee*, 28.12.2015, <http://www.mediaterranee.com/2812015-algerie-le-president-bouteflika-sexprime-sur-la-difficile-situation-financiere.html#sthash.PQwlmX9l.dpuf>.

el terrorismo yihadista. Las finanzas públicas se encuentran en una situación muy difícil. Las exportaciones de gas y petróleo han caído un 9% en cantidad y un 42% en valor, en el periodo transcurrido entre los primeros semestres de 2014 y de 2015 (es decir, han pasado de 33.210 millones a 19.280 millones de dólares). Esta caída se produce en un contexto de reducción de la producción de petróleo, que ha pasado de 2 millones de barriles diarios a 1,5 millones entre 2005 y 2014, mientras que el gas ha descendido de 88.000 millones de metros cúbicos a 78.000 millones en el mismo periodo.

Pero además Argelia no ha tenido éxito con las nuevas licitaciones (cuatro licencias asignadas de 31 ofrecidas en septiembre de 2014), lo que unido a la resistencia de muchas empresas a operar en el país, hace que sea poco probable que Sonatrach, la compañía estatal de hidrocarburos, pueda llevar a cabo su ambicioso proyecto de exploración 2014-2019 que prevé una inversión de 102.000 millones de dólares⁴⁴. Todo ello ha conducido al abandono de varios proyectos socioeconómicos –entre ellos la construcción de hospitales públicos y otros proyectos proveedores de empleo– en un entorno de depreciación ininterrumpida del dinar y de aumento de los precios de muchos productos de consumo local e importados, así como productos semielaborados y materias primas.

La caída en los precios del crudo con su impacto sobre las vidas de los ciudadanos argelinos, priva al poder de un elemento crítico que, hasta ahora, se ha utilizado para comprar la paz social. La explotación de los hidrocarburos ha convertido a Argelia en el tercer país productor de petróleo en África (después de Nigeria y Angola) y en el undécimo entre los exportadores de petróleo del mundo, una suerte que debería reforzarse aún más en el futuro por la abundancia de gas de esquisto en el país. Pero el golpe de suerte que ha supuesto la abundancia energética, tiene el lado negativo de impedir la diversificación de la economía del país. De esta manera los hidrocarburos han hipotecado la economía del país al suponer el 98% de las exportaciones argelinas, el 40-45% del PIB y más de dos tercios de los ingresos presupuestarios. A ello habría que añadir que la falta de una reinversión productiva de los importantes ingresos generados por el petróleo, ha hecho que el 95% de los bienes de consumo tengan que ser importados⁴⁵.

Más grave es todavía el problema de la corrupción que supone un serio obstáculo social y económico. La economía paralela y el mercado negro –conocido como «trabendo»– suponen el 45,6% del empleo, en un entorno en el que más del 24% de los jóvenes están oficialmente desempleados, una situación potencialmente explosiva. La parte positiva es que la exportación de petró-

⁴⁴ Francis Ghilès: «Argelia: la transición hacia lo incierto», *EsGlobal*. 29 de diciembre de 2015.

⁴⁵ Lakhdar Habib : «Une future puissance régionale ?», *L'Est*, 19 avril 2014, http://www.lestrepublikain.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=10440:une-future-puissance-r%C3%A9gionale-?&Itemid=585.

leo y gas han permitido mantener el déficit exterior en el 2,3% en el 2013 y reducir la tasa de paro hasta una cifra del 9,7% en el 2014⁴⁶, una cifra que había aumentado hasta el 11,2% en septiembre de 2015⁴⁷.

A pesar de esta situación de deterioro económico, el país cuenta con importantes puntos fuertes sobre los que confiar para progresar en los próximos años. Su población, su prestigio, su geografía y los ingresos de los hidrocarburos siguen haciendo de Argelia una potencia geopolítica en el Magreb⁴⁸. Hasta el momento, el gobierno de Bouteflika ha logrado comprar la paz civil, apoyándose en la bonanza petrolífera y de gas que ha sido empleada oportunamente para la construcción del Estado argelino. Pero esta bonanza que le ha permitido reducir, por ejemplo, los impuestos sobre artículos de primera necesidad, o engrosar las filas de los funcionarios (140.000 fueron contratados apresuradamente para las elecciones del 2014), está llegando a su fin. Es cierto que se han preservado los grandes equilibrios macroeconómicos, pero los importantes problemas estructurales de Argelia se mantienen y se agravan. Por ello, el gobierno argelino, cuya legitimidad deriva del hecho de que se apoya en el histórico partido del Frente de Liberación Nacional (FLN), el único auténticamente argelino, así como en el papel central del Ejército⁴⁹, debería tener en cuenta que, sin abordar reformas políticas, sociales y económicas profundas, los recursos naturales no serán suficientes para superar con éxito los numerosos desafíos a los que tiene que hacer frente el país.

Marruecos: islamismo y modernidad

Marruecos puede considerarse una anomalía entre los países árabes dado que no ha experimentado durante estos últimos años los efectos traumáticos producidos por la «primavera árabe» que ha sacudido países como Túnez, Libia, Egipto, o Yemen. La tímida protesta liderada por el movimiento 20 de febrero del 2011 fue acallada mediante una revisión de la Constitución anunciada en marzo 2011 que se sometió a consulta electoral el primero de julio de ese año. Esta consulta, considerada como un referéndum sobre la monarquía, arrojó un resultado tranquilizador de un 98% de votos favorables al poder con un 72% de participación, una tasa muy alta para los estándares marroquíes. Todo ello a pesar de que la nueva Constitución garantizaba

⁴⁶ *Taux de chômage par pays*, Statistiques mondiales.com, <http://www.statistiques-mondiales.com/chomage.htm>.

⁴⁷ Ali Idir: «Chômage en Algérie: 11,2% de la population active, 30% chez les jeunes», TSA, 11 janvier 2016, <http://www.tsa-algerie.com/20160111/chomage-en-algerie-112-de-la-population-active-30-chez-les-jeunes/>.

⁴⁸ Mehdi Lazar, Sidi-Mohamed Nehad: *Vers une nouvelle Algérie?*, Diploweb, La Revue Gwéopolitique, 8 décembre 2013, <http://www.diploweb.com/Vers-une-nouvelle-Algerie.html>.

⁴⁹ Laurence Aïda Ammour: *Regional Security Cooperation in the Maghreb and Sahel: Algeria's Pivotal Ambivalence*, Africa Security brief, Africa Center for Strategic Studies, February 2012, <http://africacenter.org/2012/02/regional-security-cooperation-in-the-maghreb-and-sahel/>.

al monarca unos poderes muy amplios si los comparamos con los de las monarquías constitucionales europeas y lo mantenía en su consideración de líder religioso como «comendador de los creyentes». Con este resultado, los marroquíes habrían votado a favor de una monarquía modernizada, pero con un rey tradicional que seguiría reinando, aunque la responsabilidad de gobernar no recayera solamente en él⁵⁰.

También es distinto el papel en Marruecos del islamismo político en comparación con otros países árabes. Mientras que en Libia el peso de los islamistas hace que las instituciones políticas se enfrenten a importantes desafíos internos y externos, en Argelia y Mauritania su importancia es relativamente débil y en Túnez está creciendo en los sectores más marginales de la sociedad, en Marruecos los islamistas mantienen una fuerte presencia en los círculos de poder del país. Los líderes del Partido Justicia y el Desarrollo (PJD) de carácter islamista, han conservado con buen éxito una relación de cooperación con el Estado y han logrado normalizar su relación con la monarquía y con las demás fuerzas políticas del país. La estrategia marroquí basada en impedir el control mayoritario de los órganos de gobierno por ninguna fuerza política, ha resultado vital para el mantenimiento de la estabilidad interna y puede ser considerada uno de los logros más significativos de la monarquía alauita. De esta manera, las elecciones parlamentarias multipartidistas de noviembre de 2011, que llevaron al poder como primer ministro a Abdelilah Benkirán del PJD, se estructuraron de tal manera que ningún partido político podía obtener más del 20% de los asientos en el parlamento⁵¹.

En el año 2015, el Partido Justicia y Desarrollo de Benkirán obtuvo una buena puntuación en las elecciones locales celebradas el cuatro de septiembre, su primera prueba electoral desde el 2011. El partido consiguió la primera posición global en los consejos regionales (25,6% de los escaños) seguido por su rival Fouad Ali El Himma, un amigo del rey, del Partido Autenticidad y Modernidad, (PAM, liberal, 19,4%), un partido fundado como alternativa al islamista PJD y como forma de crear un multipartidismo controlado por la monarquía. No obstante, estas elecciones reflejan una cierta polarización de la sociedad entre el PJD y el PAM, mientras que los otros partidos, en particular la Unión Socialista de Fuerzas Populares (USFP, en la oposición), retroceden principalmente en las ciudades.

El triunfo del PJD en cinco de las doce regiones del país, entre ellas Casablanca, Rabat y Fez, lo coloca en una posición favorable para las próximas elecciones parlamentarias previstas en septiembre de 2016, si bien el monárquico PAM se muestra especialmente fuerte en las zonas rurales donde

⁵⁰ Bernard Lugan: *Maroc: Réflexions sur la «victoire» relative des islamistes*, Realpolitik.tv, 29 novembre 2011, <http://www.realpolitik.tv/2011/11/maroc-reflexions-sur-la-%c2%ab-victoire-%c2%bb-relative-des-islamistes/>.

⁵¹ *Moroccan Elections: «A Barometer of Reform?»*, Middle East Online, November 27, 2011 <http://www.middle-east-online.com/english/?id=49230>.

la administración tiene todavía una fuerte capacidad de influencia sobre los votantes. Este es un tema crucial para el futuro: el PJD es cada vez más influente entre las clases medias y urbanas, que no necesariamente comparten la ideología del partido pero sí su apuesta contra la corrupción, lo que le sitúa en mejores condiciones que el PAM considerado demasiado próximo al poder.

Puede decirse que el PJD representa un islamismo urbano y pragmático ante las preocupaciones de las clases medias y urbanas. Es un movimiento que busca cambiar la sociedad, pero desde la visión conservadora que representa, apoyándose para ello en una amplia base social. El PJD asume, en particular, la defensa de la familia tradicional musulmana en una sociedad en la que este es un tema muy importante y donde el movimiento dentro de la sociedad marroquí de afirmación de las libertades individuales –especialmente la sexual– y el incremento de fenómenos como los divorcios, o los nacimientos fuera del matrimonio, encuentra un fuerte rechazo en amplias capas de la sociedad. El PJD se aprovecha de esta situación para propagar un discurso tranquilizador de amplia aceptación social⁵².

De esta manera, el movimiento reformista del «20 de febrero», que fue en sí mismo una expresión del deseo de cambio profundo en la sociedad marroquí, especialmente en las ciudades, solo se ha traducido hasta ahora en el aumento de la influencia del PJD⁵³. Esto resulta paradójico dado que el partido no participó en el movimiento del «20 de febrero», con quien fue muy crítico. Sin embargo, en un movimiento oportunista, se ha hecho cargo de algunas de sus consignas contra el despotismo y la corrupción, lo que le ha ganado muchos simpatizantes entre las clases urbanas mejor preparadas y más concienciadas políticamente. El escenario político marroquí podría describirse como un fenómeno singular en el que, como afirma Abdullah Baha, un antiguo líder del *PJD*: «Hay quienes apoyan la institución real pero no las reformas, y hay quienes apoyan las reformas pero no la institución real»⁵⁴. Esta parece una descripción muy adecuada de una situación política compleja en la que se busca garantizar la estabilidad, al tiempo que lograr un cierto consenso sobre las reformas.

En el campo económico, las perspectivas para Marruecos son mixtas. Por una parte, y dado que Marruecos importa casi la totalidad de sus necesidades de petróleo, los precios más bajos le permiten ahorrar dinero, lo que debería traducirse en un aumento en el poder adquisitivo de los marroquíes

⁵² Charlotte Bozonet: «Maroc: La progression des islamistes est un sérieux problème pour la monarchie», *Le Monde*, 06.09.2015, http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/09/06/maroc-la-progression-des-islamistes-est-un-serieux-probleme-pour-la-monarchie_4747355_3212.html#RHdtmHYqmGYJUHv2.99.

⁵³ Charlotte Bozonet: *ibidem*.

⁵⁴ Kamal Qsiyer: «Dynamics of the Maghreb's Geopolitics in 2014», Al Jazeera Center for Studies, 27 January 2015, <http://studies.aljazeera.net/en/reports/2015/01/201512713642692743.htm>.

y, por tanto, en mayor estabilidad social. Sin embargo, otras cuestiones económicas no parecen despertar la misma valoración, como es el caso del aumento de los precios de algunos bienes y servicios, como los billetes de tren, las tarifas de electricidad, el precio del azúcar, las contribuciones al seguro médico obligatorio (AMO) o los impuestos en las ventas de bienes raíces. Por su parte, en lo que respecta al principal motor de la economía marroquí, es decir la agricultura, las predicciones no son particularmente favorables debido a un régimen de lluvias insuficientes⁵⁵.

La consecuencia de todas estas circunstancias económicas ha sido que no se han cumplido los compromisos del gobierno que preveían una tasa de crecimiento del 5,5%, pero que finalmente se ha quedado entre el 3,5 y el 4%, mientras que el desempleo, que debía reducirse a un 8%, en la actualidad supera el 10%.

Afortunadamente para Marruecos y a diferencia de otros países de la zona, el turismo, uno de los grandes motores de la economía marroquí con alrededor de 9.430.000 visitantes al final de noviembre de 2015 –una disminución de solo el 0,9% en comparación con el mismo periodo del pasado anterior– no debería sufrir grandes alteraciones y la previsiones son que se mantenga en estos número en el año 2016⁵⁶, pero ello depende de un contexto geopolítico difícil de predecir.

El gran problema nacional que sigue pendiente y principal objetivo de la diplomacia marroquí es la aceptación por la comunidad internacional de sus puntos de vista sobre el Sahara Occidental, y en concreto de la iniciativa de autonomía que Marruecos presentó en 2007. En esta cuestión, la administración marroquí podría intentar avanzar sus planteamientos aprovechando la actual situación de enfrentamiento entre el Frente Polisario y el movimiento reformista «Khat Achahid», liderado por Mahjoub Salek, que le disputa desde hace años la representación de los saharauis. La elección sin sorpresas –por duodécima vez– de Mohamed Abdelaziz como presidente de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) durante el 14º Congreso del Frente Polisario, que tuvo lugar en el «Campamento Dakhla», en los denominados «territorios liberados», fue aprovechado por los disidentes para denunciar lo que entienden como la malversación de la ayuda humanitaria, la corrupción, la tortura, etc. practicada por el Frente Polisario.

La invitación por parte del grupo disidente al rey Mohammed VI a «hacer efectivo el ámbito de la autonomía ampliada» propuesto por Marruecos en 2007 al Consejo de Seguridad como una solución de la disputa territorial indica la existencia de una política alternativa ambiciosa que buscaría

⁵⁵ Ristel Tchouand: «Pétrole, pluviométrie, retraites, ce qui attend le gouvernement Benkirane en 2016», Yabiladi, 06.01.2016, <http://www.yabiladi.com/articles/details/41405/petrole-pluviometrie-retraites-attend-gouvernement.html>.

⁵⁶ «International tourism, number of arrivals», The World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.ARVL>.

sustituir al Polisario como representante único de la población saharauí. Para los disidentes, después de cuarenta años de mala gestión del problema saharauí, habría llegado la hora de que Mohamed Abdelaziz y su familia cedieran el poder a una nueva generación de políticos capaces de poner fin al sufrimiento de la población o, en expresión del propio Khat Achahid, de «salvar a nuestra familia de las garras de la dirigencia corrupta que ha hecho de su sufrimiento un negocio rentable»⁵⁷. En todo caso, estas disputas internas podrían favorecer la intención del monarca alauita de avanzar en el proceso de consolidación del control marroquí sobre el territorio del Sahara mediante la implementación de una eventual autonomía más o menos amplia. Pero ello exigiría la mejora de las relaciones con Argelia, una asignatura pendiente. La frontera terrestre está cerrada desde 1994 y, aunque existen contactos y se producen algunas visitas bilaterales, sigue habiendo diferencias importantes en temas bilaterales y regionales, como por ejemplo la crisis de Mali y en cuanto a la seguridad del Sahel y del Sahara.

En la línea reformista del actual gobierno marroquí, de especial relevancia para lograr una autonomía en el Sahara, se encontraría la propuesta de regionalización avanzada lanzada previamente a las elecciones municipales y regionales. A tal efecto se han promulgado tres leyes orgánicas que desarrollan el proyecto de regionalización que establece la Constitución, relativa a municipios, prefecturas y regiones. Por otra parte, el 5 de febrero de 2015, el Consejo de Gobierno adoptó mediante decreto el nuevo mapa regional reduciéndose de 16 a 12 el número de regiones. Estos proyectos persiguen, junto a una democratización a nivel local y regional, una estructuración regional más eficiente en términos económicos y de desarrollo.

En todo caso, la causa saharauí no está muerta aunque el conflicto continúe «congelado» y sigue contando con numerosos defensores en el ámbito internacional como demuestra el hecho de que el Tribunal Europeo de Justicia, con sede en Luxemburgo⁵⁸, anulase en diciembre de 2015 el acuerdo comercial entre Bruselas y Rabat por extender sus ventajas a productos provenientes del Sáhara Occidental. Se trata de una sentencia de largo alcance político para la relación con Marruecos. La institución reprochaba a los Estados miembros la firma del acuerdo en 2012, sin tener en cuenta «que la soberanía del Reino de Marruecos sobre el Sáhara Occidental no está reconocida ni por la Unión Europea ni por sus Estados miembros ni, de manera más general, por la ONU». Es más, el tribunal estimaba que el Consejo Europeo –que representa a los Estados miembros– «debía asegurarse de que

⁵⁷ Mohammed Jaabouk: «Des opposants au Polisario demandent à Mohammed VI d'appliquer l'autonomie au Sahara», 28.12.2015, Yabiladi, <http://www.yabiladi.com/articles/details/41233/opposants-polisario-demandent-mohammed-d-appliquer.html>.

⁵⁸ Esta sentencia se puede consultar en la página <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=172870&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=164110>.

no existían indicios de una explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental bajo control marroquí susceptible de ir en detrimento de sus habitantes y de atentar contra sus derechos fundamentales».

Aunque la decisión del tribunal de Luxemburgo no invalida completamente el acuerdo de liberalización comercial con Marruecos –solo impide que sus ventajas se apliquen a cualquier producto agrícola o pesquero cuyo origen sea el Sáhara y que Marruecos pretenda exportar a la UE como producto propio– supone un importante éxito diplomático para el Frente Polisario, al que otorga legitimidad al ser admitido como persona jurídica. Al mismo tiempo, reconoce la falta de respaldo internacional a la autoridad que ejerce Marruecos sobre territorios que ha ocupado ilegalmente. Es muy posible que el tribunal dé también la razón al Frente Polisario, aplicando los mismos principios, en lo relativo al acuerdo pesquero con Marruecos impugnado ante la justicia europea, lo que supondría un nuevo revés para las aspiraciones marroquíes⁵⁹.

En lo que respecta al terrorismo, parece indiscutible que el Reino de Marruecos es un jugador fundamental en la lucha contra el Dáesh y otros grupos afiliados⁶⁰, como demuestra el hecho de que Francia haya agradecimiento oficial y públicamente al rey Mohammed VI, por la valiosa asistencia proporcionada durante la caza del terrorista Abdelhamid Abaoud, principal responsable de los atentados de Saint-Denis en el mes de noviembre de 2015. Igualmente, Bélgica ha solicitado la asistencia de los servicios marroquíes para dismantelar las filiales yihadistas que operan en su territorio⁶¹.

Marruecos puso en marcha el año 2014 un dispositivo de seguridad reforzada llamada «vigilancia», que incorpora elementos de las Fuerzas Armadas Reales, la gendarmería, la policía y las fuerzas auxiliares, dotándole de los medios necesarios para frustrar ataques terroristas antes de que estos ocurran. Ello ha permitido al reino alauita dismantelar 27 células terroristas entre 2013 y junio de 2015⁶². Igualmente, a la vista de la amenaza que supone el terrorismo planteado por AQMI en el norte de África y el África subsahariana, Marruecos ha incrementado su control sobre las fronteras con Argelia, una medida acompañada por el refuerzo de la presencia militar en su frontera sur del Sahara.

⁵⁹ Lucía Abellán: «La justicia europea anula un pacto comercial con Rabat por el Sahara», *El País*, 11 de diciembre de 2015, http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/10/actualidad/1449767752_201741.html.

⁶⁰ Farid Mnebi: «Le Maroc, un acteur incontournable dans la lutte contre le terrorisme», *SXMINFO*, 23.11.2015, <http://www.sxminfo.fr/103881/23/11/2015/le-maroc-un-acteur-incontournable-dans-la-lutte-contre-terrorisme/>.

⁶¹ Fahd Yata: «Lutte contre le terrorisme, le Maroc en première ligne», *La Tribune blog*, 26.11.15, <http://int.ma/blog/fahd-yata/lutte-contre-le-terrorisme-le-maroc-en-premiere-ligne/>.

⁶² «Morocco Dismantled Twenty-seven Terrorist Cells Since 2013», *Morocco World News*, 25 June 2015, <http://www.moroccoworldnews.com/2015/06/161407/morocco-dismantled-twenty-seven-terrorist-cells-since-2013/>.

Al mismo tiempo, Marruecos ha reforzado su legislación antiterrorista dictando docenas de sentencias de prisión dentro del contexto de la lucha contra el terrorismo, como ocurrió en diciembre de 2015, cuando un tribunal marroquí condenó a once personas a penas de prisión que iban de dos a siete años por «haber formado un grupo para preparar y cometer actos terroristas [...] y socavar el orden público» y por «la recaudación de fondos para la financiación de actos terroristas»⁶³.

A pesar de que carece de los recursos financieros y logísticos de sus homólogos europeos, Marruecos ha conseguido en los últimos años permanecer inmune a los ataques terroristas. La clave del éxito y lo que distingue además a Marruecos en la lucha contra el terrorismo es el hecho de que no pone en la tecnología el centro de su estrategia. Marruecos hace un uso muy completo del factor humano y de una amplia red de informantes y agentes encubiertos por todo el territorio, siendo el *Muqaddamin* o alguaciles municipales uno de los pilares centrales de su estrategia al actuar como los ojos y oídos del Ministerio del Interior.

A ello hay que añadir la adopción de un enfoque complementario de «poder blando» muy útil en el largo plazo, basado en el control de sus mezquitas. Desde los atentados de Casablanca de mayo de 2003, que fueron interpretados en parte como el resultado de la ideología que se predicaba en muchas mezquitas marroquíes, cada nueva mezquita construida por el Estado, o por otra institución filantrópica, queda bajo el control del Ministerio de Asuntos Islámicos, que tiene la prerrogativa exclusiva de nombrar a los imanes y el personal que la dirige. Esta medida viene complementada con la determinación de contrarrestar las opiniones radicales sobre el islam difundidas por algunos canales de satélite con sede en el golfo. En este campo crítico de la batalla por la opinión pública, la decisión más importante adoptada por el rey de Marruecos fue lanzar en octubre de 2004 el canal de TV y radio «Mohammed VI», dedicados a la promoción de los valores del islam según el rito malekita mayoritario en el reino.

Además, Marruecos ha procedido a rehabilitar una serie de figuras religiosas clave que habían sido acusadas de ser los instigadores ideológicos de los atentados de Casablanca, al tiempo que el rey Mohammed VI ha indultado a decenas de islamistas encarcelados en relación con los mismos⁶⁴.

Otra medida que se ha mostrado muy efectiva ha sido la puesta en marcha de un programa a gran escala para convertir las mezquitas en lugares de enseñanza de la rama marroquí del islam, que se basa en la jurisprudencia

⁶³ «Maroc: 11 condamnations pour terrorisme», *Le Figaro*, 04.12.2015, <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2015/12/04/97001-20151204FILWWW00398-maroc-11-condamnations-pour-terrorisme.php>.

⁶⁴ Los más prominentes de ellos fueron los exyihadistas Hassan El Kettani, Omar El Hadouchi, y Mohamed Fizazi, que habían sido condenados a 30 años y que se beneficiaron de un indulto real en 2011.

malekita. Esta estrategia se ha visto acompañada por el lanzamiento en junio de 2014 de un programa de apoyo religioso cuyo objetivo es formar, en los valores de un islam abierto y tolerante, imanes que trabajen en Marruecos, así como en aquellos otros países que se enfrentan a la amenaza del extremismo violento.

Esta estrategia no solo está destinada a ayudar a Marruecos a combatir el extremismo, sino también a incrementar su influencia religiosa en el continente africano. Como parte de la misma, el rey estableció el Instituto Mohammed VI para la formación de imanes en marzo 2015 y la Fundación Mohammed VI para la formación de los «ulemas» en África en junio de 2015⁶⁵.

Todas estas medidas han permitido a Marruecos gozar de una estabilidad política y económica muy superior a la de otros países de la región, pudiendo alcanzar unas tasas de crecimiento notables, por encima del 3,5% de media en los últimos cuatro años. No obstante, Marruecos no está exento de contradicciones ni de amenazas, por lo que cuestiones como la mejora de los mecanismos de representación política, la erradicación de las redes de terrorismo islámico, la reducción de la pobreza, la mejora en el reparto equitativo de la prosperidad y el acceso de los jóvenes al mercado laboral siguen siendo retos importantes a los que tiene todavía que dar respuesta.

En definitiva, puede concluirse que Marruecos no es solo un vecino próximo, sino sobre todo un socio indispensable en el campo político y en el de la seguridad mediterránea. Ello hace que toda cooperación con este país que refuerce su estabilidad debería ser una prioridad para España y para Europa.

⁶⁵ Larbi Arbaoui: «Morocco Launches Mohammed VI Foundation for African "Ulemas"», 29 June 2015, *Morocco World News*, <http://www.moroccoworldnews.com/2015/06/161998/morocco-launches-mohammed-vi-foundation-for-african-ulemas/>.

Capítulo sexto

Una visión sobre los refugiados sirios en Europa

Francisco Espinosa Navas

Resumen

En este capítulo se estudian los efectos producidos en la Unión Europea, como consecuencia de la llegada masiva de refugiados de origen sirio. Se estudian las diferentes rutas seguidas, por los refugiados para llegar a Europa y los procedimientos de entrada. Igualmente, se pone de relieve la crisis generada, entre los Estados miembros de la Unión, como consecuencia del reparto de refugiados entre los diferentes Estados.

Palabras clave

Refugiado, Siria, rutas, Unión Europea, asilo.

Abstract

This chapter examines effects in the European Union, as consequence of massive arrival of Syrians refugees. The different routes follow to Europe and procedures to entry as well. In addition the effects of crisis generated among different States Members concerning the share of amount of refugees.

Keywords

Refugee, Syria, routes, European Union, asylum.

Introducción

Resulta necesario ofrecer una visión de conjunto y generalista sobre lo que está ocurriendo en Europa, como consecuencia de la llegada masiva de inmigrantes y refugiados procedentes de países en conflicto. El mayor número de los que llegan a la Unión Europea proceden de Siria y lo hacen movidos por la guerra que se vive en ese país que si bien, en un principio, era una guerra civil, ahora ha sobrepasado esos límites y se ha convertido en una guerra de ámbito regional.

El fenómeno de los refugiados se produce dentro de un marco jurídico amplio, dado que el derecho de asilo es un derecho universal. El asilo constituye el derecho de toda persona a buscar y disfrutar de protección fuera de su país de origen o residencia habitual, en el caso de tener fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social. La persecución por motivos de género, incluida aquella motivada por la preferencia sexual y la identidad de género, están incluidas en las causas de persecución reconocidas en el Derecho de Asilo. Este derecho está protegido en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948, donde se contempla en su artículo 14¹, completado con el *Protocolo de Nueva York* de 31 de enero de 1967. Igualmente, se reconoce el derecho de asilo en la *Convención de Ginebra* de 28 de julio de 1951, en su artículo 33. En el Convenio Europeo de Derechos Humanos, aprobado en Roma el 4 de noviembre de 1950², se contempla, a su vez, este derecho en el artículo 3. La *Carta de Derechos Fundamentales* de la Unión Europea, en su artículo 19, incluye, además del asilo, el principio de no devolución del solicitante del mismo³.

Todas estas disposiciones de derecho internacional tienen su reconocimiento en la legislación española, inicialmente en la *Constitución Española*, que posteriormente se ha positivado en la *Ley 12/2009* de 30 de octubre, reguladora del asilo y de la prestación subsidiaria⁴.

Por ello, este capítulo comenzará con unos breves antecedentes sobre la evolución de la situación en Siria, desde su declaración de independencia hasta llegar a los momentos actuales, al objeto de conocer un poco la situa-

¹ El artículo 14.1 Establece que en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país.

² Este convenio ha sido modificado y adendado en varias ocasiones desde su aprobación, la última modificó los protocolos 11 y 14 así como se completaron el protocolo adicional y los protocolos números 4, 6, 7, 12 y 13. Este documento puede consultarse en www.echr.int/Documents/Convention_SPA.pdf.

³ Este principio implica la prohibición a los Estados miembros de expulsar o devolver a una persona al territorio de cualquier país, en el que su vida o su libertad se encuentren amenazadas, o que pudiera sufrir tortura, tratos inhumanos o degradantes u otras graves violaciones de sus derechos humanos.

⁴ BOE nº. 263 de 31.10.2009.

ción en que se encuentra el país y como se ha llegado a ella. A continuación, se analizará el perfil de los refugiados que llegan a Europa, con la finalidad de llevar a cabo una diferenciación práctica entre los inmigrantes que podemos llamar económicos, de los refugiados que tienen un estatus diferente, una formación distinta y cuyos objetivos no son los mismos que los de los inmigrantes.

Un aspecto muy importante que se abordará en este trabajo será las rutas que los refugiados sirios utilizan para llegar a Europa, desde su país de origen y el esfuerzo que desarrolla la Unión Europea para controlar los flujos migratorios, mediante la ejecución de misiones de vigilancia de las fronteras, o de las aguas territoriales.

Se llevará a cabo, igualmente, un estudio sobre las condiciones en las que se encuentran los refugiados en los diferentes estados de la Unión Europea, exponiendo cuales son los trámites y como son las condiciones de vida desde que se solicita el asilo. También se plasmarán las tensiones que se han producido entre los diferentes Estados miembros de la Unión, debido a los reproches que se han hecho unos y otros sobre las vulnerabilidades en la vigilancia de fronteras y la quiebra de un espacio Schengen que ha quedado en entredicho, así como las negociaciones para el reparto de los refugiados entre los diferentes Estados.

Finalmente se extraerán unas conclusiones y se ofrecerá una visión prospectiva sobre cómo puede evolucionar esta situación en los próximos años.

Antecedentes

Siria se independizó de Francia en 1946 y desde su independencia sufrió un periodo turbulento de golpes de estado y de cambios permanentes de gobierno. Esta situación continuó hasta el 13 de noviembre de 1970, año en el que Hafez Al Assad se hizo con el poder. Con un sistema dictatorial gobernó el país hasta su fallecimiento en el año 2000. Le sucedió su hijo Bashar al-Assad el 17 de julio de ese año. Posteriormente se celebraron unas elecciones, de dudosa legalidad, para legitimarlo en el poder.

La llamada primavera árabe, descrita como un movimiento social que pretendía la remodelación de la política de los países del norte de África, y que se inicia en Túnez en diciembre de 2010 cuando un vendedor ambulante se prendió fuego a lo bonzo, fue el desencadenante de los acontecimientos, que se fueron contagiando de un país a otro. Primero en Túnez, luego en Libia, Egipto y Siria. Allí donde se produjeron levantamientos, los mandatarios históricos de los países afectados fueron derrocados para instaurar un cambio que debía ser democrático, si bien el tiempo ha demostrado, salvo en Túnez y con grandes dificultades, que este cambio no se ha producido. El resultado ha sido la aparición de situaciones muy complejas, como es el caso de Libia, donde todavía persiste el desorden con un país dividido con dos gobiernos

diferentes, y sin que haya un interlocutor válido frente a la comunidad internacional que permita canalizar los cambios y buscar soluciones.

Mientras las primaveras se desataban en otros países, en Siria el presidente Assad declaró que su Estado era inmune a todo tipo de protestas que demandaban el cambio, culpando a los clérigos suníes de ser los que incitaban a la rebelión a sus seguidores.

Frente a la represión del Estado sirio, la población fue armándose para defenderse a partir de principios de 2011 y de esta forma se inició una escalada de violencia que desencadenó la guerra civil en la que se encuentra inmerso el país desde hace cinco años. Dentro de la escalada de la violencia, numerosos grupos rebeldes contrarios al régimen de Assad se unieron a los yihadistas del autoproclamado Estado Islámico (IS o Dáesh) que se estableció en una parte de Iraq y en otra de Siria. El Dáesh cuenta con una gran cantidad de armamento de todo tipo, incluyendo armas pesadas, y además posee amplios recursos económicos al haberse apoderado de campos petrolíferos como el de Shaer, en julio de 2014. No obstante hay grupos de combatientes que luchan tanto contra el gobierno de Assad, como contra el Dáesh. Uno de los grupos principales es la franquicia de Al Qaeda en Siria conocida como el Frente Al-Nusra que controla pequeñas franjas del territorio.

Si se ponen cifras a la guerra, según los datos que han podido recopilarse en 2015 de diferente procedencia y de una fiabilidad dudosa por la dificultad de acceso a la información debido a las fuentes que la facilitan, se puede decir que el número de muertos, desde que se iniciara la guerra en 2011, es de unas 220.000 personas, a los que hay que sumar 11,5 millones de desplazados internos y casi 4 millones de refugiados en otros países.

En esta guerra, se han utilizado diferentes tipos de armas, incluidas las químicas, por ambos bandos y se han perpetrado numerosos crímenes de guerra y violaciones de los derechos humanos, que se han convertido en moneda habitual de cambio en el conflicto. En el mes de septiembre de 2015, los Estados Unidos y Rusia se pusieron de acuerdo sobre la forma en que Assad debía entregar sus armas químicas, un hecho que se produjo en los meses siguientes sin mayores incidentes.

Actualmente, el régimen de Assad se mantiene gracias a los apoyos de sus socios comerciales Rusia y China, sin que las potencias occidentales, incluyendo los Estados Unidos, hayan conseguido la condena del régimen sirio en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por el veto de los citados socios.

En el mes de agosto de 2014 se produjo un hecho muy importante que ha cambiado el sentido de la guerra; se trata del acercamiento de los Estados Unidos a Siria debido a la amenaza común que supone el avance del estado islámico o Dáesh. Este acercamiento pone de manifiesto el proverbio del arte de la guerra que afirma que «el enemigo de mi enemigo es mi amigo». Bajo este principio, diversas fuerzas rebeldes, tropas gubernamentales sirias y fuerzas estadounidenses acordaron unir esfuerzos para expulsar a los

miembros del Estado Islámico de su territorio, comenzando los bombardeos de los Estados Unidos sobre posiciones de Dáesh en territorio sirio. Desde este punto de vista, la unión de los Estados Unidos y Siria ante el enemigo común se lleva a cabo para evitar la propagación del terrorismo del Dáesh por todo el mundo. A este esfuerzo, se han unido otros países como Francia y Gran Bretaña, que han bombardeado posiciones islamistas en Siria después de los ataques del 13 de noviembre en París.

Evolución de la situación de los refugiados

Las causas que motivan la emigración son múltiples; de una parte están la pobreza, la superpoblación o la falta de oportunidades para los jóvenes y, de otra, las guerras, el terrorismo u otras causas derivadas de los conflictos armados. En nuestro caso, cuando hablamos de refugiados nos referimos a los últimos supuestos, es decir, a aquellos sirios que abandonan sus hogares movidos por el miedo a la guerra y al terrorismo, fenómenos unidos indisolublemente a unas condiciones de vida que hacen insoportable la permanencia en sus lugares de origen por la falta de los elementos básicos como el agua, la comida o la sanidad. En un primer momento, los sirios optaron por el desplazamiento interno, es decir, dejar su hogar sin dejar su país para, posteriormente, ante la persistencia de las malas condiciones, emprender la salida del país hacia otros Estados convirtiéndose en refugiados.

El perfil del inmigrante económico, al que estamos tan acostumbrados en España, nada tiene que ver con el perfil del refugiado, aunque por supuesto tienen rasgos en común como es la necesidad de ayuda y asistencia, dado que el entorno jurídico de uno y otro son diferentes. El inmigrante económico intenta entrar en el país de forma clandestina por puntos no habilitados, para evitar el control de las fuerzas de seguridad que vigilan las fronteras. Por el contrario, los refugiados suelen utilizar los puntos de paso habilitados solicitando asilo e invocando para ello la legislación internacional, salvo que, por su propio interés, no quieran ser identificados.

El inmigrante económico suele ser pobre y con no mucha preparación académica, convirtiéndose en mano de obra barata para el sector primario o el de servicios. Por el contrario, el perfil de los refugiados, concretamente los sirios, es mucho más elevado pues suelen ser universitarios, profesores, médicos e ingenieros; es decir, la clase media siria que está huyendo de su país. Son personas con formación y recursos, lo que supone que su integración en Europa será más fácil, principalmente por la mayor facilidad de absorber mano de obra cualificada en los países desarrollados europeos. Una dificultad común para todos los inmigrantes es la lengua, tal vez más acentuada en los refugiados que en los inmigrantes económicos, y eso es así porque estos últimos proceden de países que son antiguas colonias de las potencias europeas. De hecho, la mayoría de los que vienen habla francés, lo que les facilita el tránsito y la estancia en países como Francia, Bélgica, Luxemburgo, Suiza

o Italia. Los refugiados sirios, por el contrario, se enfrentan a lenguas muy diferentes a la suya y por ello se deben comunicar utilizando el inglés, aunque este idioma no les servirá para trabajar si no aprenden la lengua local.

Por lo que a cifras se refiere, ACNUR decía hace dos años que el número total de desplazados sirios llegaba a 7,5 millones de personas y el de refugiados a 2 millones. En el año 2015 –sin llegar a tener datos totales por no haber concluido a la hora de concluir este trabajo el año estadístico– las cifras han aumentado considerablemente llegando a 11 millones de desplazados y a casi 4 millones de refugiados.

El informe de la Agencia Europea de Fronteras, Frontex, en su «Análisis Anual de Riesgos para 2015», contiene una serie de datos sobre los refugiados sirios que llegan a Europa que proporciona una imagen más completa. De los que han entrado en la Unión, el 71% son hombres, el 11% mujeres y el 18% restante no se puede determinar por falta de datos. Por lo que respecta a la edad de los mismos, el 83% de los que han entrado son adultos, el 15% menores de edad y el 2% restante no se puede determinar.

En un principio, la Comisión Europea solo estaba dispuesta a admitir en su territorio a 40.000 personas, pero visto el alcance del fenómeno desatado por los refugiados tuvo que aumentar la cantidad hasta las 120.000 personas, con el problema añadido, que se intentará resolver posteriormente, de la ubicación o reparto de esos inmigrantes entre los diferentes países de la Unión.

Procedimientos de entrada en Europa

Los procedimientos de entrada en Europa son diversos, además del paso habilitado de una frontera. Este caso solo es factible cuando la cantidad de los refugiados supone un número manejable, no si se trata de miles de refugiados, a los que se unen inmigrantes de diferentes orígenes, lo que exige un tratamiento diferenciado entre unos y otros.

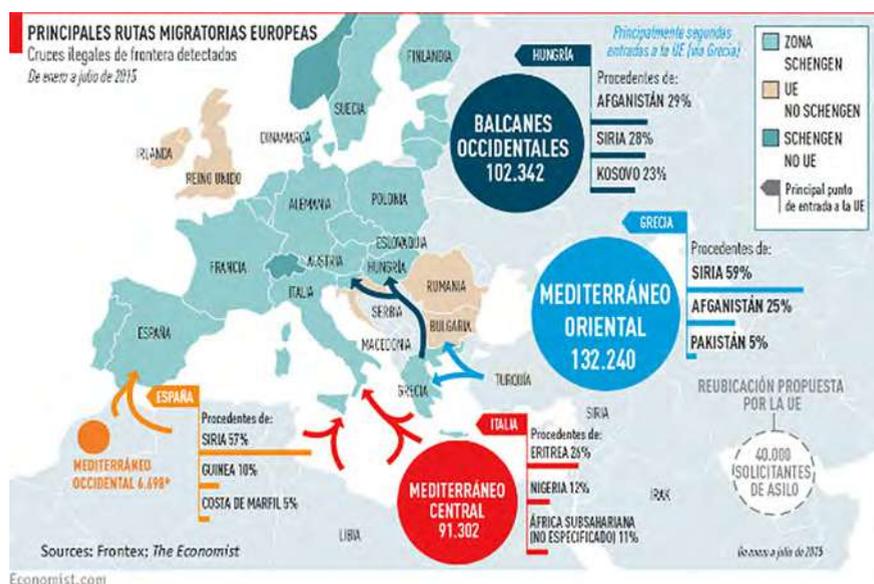
La realidad pone de manifiesto que la salida de Siria la llevan a cabo por tierra, cuando la continuidad del territorio se lo permite, como es el caso de los países vecinos de Siria o, incluso, los del norte de África. Cuando se trata de alcanzar Europa es necesario el embarque en cualquier tipo de embarcaciones, sean neumáticas, de madera, yates de recreo o, incluso, barcos pesqueros. Ello implica un riesgo importante, por lo que el número de fallecidos en las aguas del Mediterráneo es muy elevado, estimándose según algunas fuentes en más de 2.500 desde que comenzara la guerra de Siria.

También, se ha detectado la vía aérea para la entrada en Europa, ya que algunos refugiados con posibilidades económicas consiguen volar desde Turquía a terceros países y luego embarcarse hacia Europa solicitando el asilo a la llegada a territorio Schengen. Además, se han detectado otros procedimientos de entrada en Europa que se detallaran en los apartados siguientes, cuando se analicen las diferentes rutas de entrada.

Rutas seguidas

Las rutas que los sirios han seguido y siguen para llegar a Europa son muy variadas y algunas de ellas coinciden con las de otros inmigrantes; es más, se puede decir que han utilizado las rutas ya abiertas por estos. Básicamente pueden sintetizarse en tres rutas principales: la primera por el Mediterráneo oriental, la segunda por el Mediterráneo central y la tercera por el Mediterráneo occidental, sin perjuicio de las rutas utilizadas por vía aérea, que son múltiples y variadas. Estas rutas indicadas son utilizadas para entrar en el territorio de la Unión Europea, pero una vez que se encuentran en su interior, son muchas las opciones que emplean para instalarse en los diferentes países de la Unión.

En el mapa contiguo se exponen las tres rutas indicadas en el párrafo anterior actualizadas al mes de julio de 2015, por lo que se puede considerar al día, siendo las únicas modificaciones añadidas las correspondientes a los datos numéricos que contiene cada ruta.



La ruta del Mediterráneo oriental

Esta ruta se puede considerar la más habitual para los refugiados procedentes de Siria, ya que saliendo de su propio país se internan en Turquía –que limita con Siria– por alguno de los procedimientos establecidos para atravesar la frontera del país, donde permanecen más o menos tiempo en función de las posibilidades de atravesar el país y pasar al Estado siguiente, que en este caso es Grecia. A este país acceden por mar alcanzando alguna de sus

islas como la de Kos –que se ha hecho famosa últimamente por la llegada de refugiados– o accediendo directamente al territorio peninsular griego. La Unión Europea, a través de Frontex, puso en marcha la Operación Marítima *POSEIDON-Mar* en las fronteras exteriores del Mediterráneo oriental, con el fin de controlar la inmigración irregular. Al mismo tiempo, esta operación debía servir para hacer frente a la delincuencia organizada, así como salvar las vidas de los inmigrantes que navegan en estas aguas con unas embarcaciones en malas condiciones. Esta operación se activó en el año 2014 y España ha participado, a través de la Guardia Civil⁵, mediante un avión de vigilancia marítima.

En el paso desde Turquía hacia Grecia, una vez atravesado el estrecho de los Dardanelos y antes de entrar en el territorio de la Unión, los refugiados deben soslayar el control fronterizo que, además, cuenta con un obstáculo físico como es una alambrada que separa los diferentes territorios. Al objeto de hacer frente a las oleadas de refugiados hacia Europa por estas fronteras, Frontex puso en marcha una serie de operaciones, tanto terrestres como marítimas, en esta zona. Por lo que respecta a las fronteras de Turquía con Bulgaria, Frontex activó la Operación *POSEIDON-Tierra*, diferente de la vertiente marítima anteriormente señalada. Su objetivo es desarrollar actividades operativas coordinadas en las fronteras exteriores terrestres de la Unión, en la región sur-oriental, con el fin de controlar la inmigración irregular hacia el territorio de los Estados miembros y hacer frente, al mismo tiempo, a la delincuencia transfronteriza.

Esta operación –en la que participa la Guardia Civil española– pretende garantizar la continuidad de la respuesta operativa ante la situación excepcional de la inmigración irregular hacia Grecia y Bulgaria que se inició en el año 2013. Hay que señalar que, si bien la operación comenzó con el nombre de Poseidón, se le han ido superponiendo sobre el mismo territorio y con la misma finalidad otros nombres como son las denominadas operaciones flexibles en Bulgaria y Grecia, un complemento a la anterior. Igualmente, se han establecido en estas fronteras lo que se denomina «puntos focales tierra», que se erigen como una plataforma permanente de asistencia profesional, intercambio de experiencias y formaciones sobre el terreno, con el fin de tener una sincronización de los esfuerzos de control y vigilancia que contribuyan a la gestión integrada de las fronteras.

Además, se tienen establecidos los llamados «Puntos de Coordinación de Operaciones Conjuntas», que consisten en un sistema de intercambio de información relacionada con la detección temprana de los flujos migratorios

⁵ La Guardia Civil es una fuerza de seguridad dependiente del Estado, constituyendo una policía integral, con competencias en todo el territorio nacional y sus aguas territoriales. Según la L. O. 2/1986 de 13 de marzo, se define como un instituto armado de naturaleza militar que depende del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa durante los estado de sitio y guerra así como en el cumplimiento de sus misiones militares.

hacia Grecia, a través de un tercer país. El intercambio se extiende a lo que se consideran las «mejores prácticas» entre las autoridades competentes, implicadas en el control de los flujos de inmigración irregular y del tráfico transfronterizo. La recopilación de los informes operativos de los actores y de las fuentes involucradas sirve para apoyar las evaluaciones de riesgos que sustentan las actividades operativas, contribuyendo así a la aplicación de la gestión integrada de las fronteras. Los países anfitriones son Albania, FYROM, Moldavia y Ucrania, activándose el mes de abril de 2014.

Una vez que los refugiados se encuentran en Grecia, estos optan por dirigirse a Macedonia y Serbia por una ruta más occidental o por continuar por una ruta oriental a través de Bulgaria hasta alcanzar Rumanía. Los que optan por la vía occidental, que es la más utilizada, tienen, posteriormente, dos posibilidades: una, la más directa para entrar en la UE, es dirigirse directamente a Hungría, con lo que ya se encontrarían en territorio Schengen y los controles de fronteras, teóricamente, se habrían terminado, por lo que podrían adentrarse en el país de la Unión que desearan.

Otra posibilidad sería atravesar Croacia para llegar a Eslovenia, ya en territorio Schengen. Al igual que ocurriera en las fronteras de Grecia y Bulgaria, Frontex tiene establecidas unas operaciones flexibles en las fronteras de Serbia con Hungría, donde también se ha instalado un obstáculo físico, alambrada, para limitar el acceso de los inmigrantes. Igualmente, se ha implantado una operación flexible de la Unión Europea entre las fronteras de Serbia y Croacia. Estas dos operaciones flexibles se establecen para mejorar las capacidades de vigilancia de las fronteras terrestres en Europa del Este en cuanto a la prevención de la inmigración irregular y la delincuencia transfronteriza, en particular la trata de seres humanos por la ruta de los Balcanes occidentales. Al igual que en la Operación Poseidón, España participa con la aportación de personal especializado en vigilancia de fronteras de la Guardia Civil.

Una vez en el territorio Schengen los inmigrantes/refugiados se dirigen a Austria. En este país cuentan con tres posibilidades: una ruta que les lleva directamente a Alemania; otra ruta por la que se adentran en Italia y la tercera, más larga, es la que, atravesando Alemania y Francia, los lleva a Gran Bretaña, atravesando el paso de Calais.

La situación en Austria no es muy favorable a los refugiados sirios. Según fuentes del gobierno austriaco, diariamente cruzan la frontera con Hungría entre 3000 y 8000 refugiados –los datos no son muy concretos– lo que supone que, solo en el mes de septiembre de 2015, atravesaran la frontera unos 200.000 refugiados, ello a pesar de los esfuerzos del gobierno húngaro, que ha reforzado la vigilancia de las fronteras y ha instalado vallas para impedir o limitar el paso. Los refugiados que llegaban no tenían en su mayoría la intención de permanecer en Austria, sino que deseaban continuar su viaje hacia Alemania por las facilidades para obtener la residencia, un trabajo y el generoso ofrecimiento, en aquellas fechas, del gobierno alemán de acoger

entre 800.000 y 1.000.000 de refugiados. No obstante, todos los gobiernos acusaban ya a sus vecinos, que son paso obligado para llegar a ellos, de la laxitud en el control de las fronteras y, de una manera muy especial, Alemania, que se quejaba, principalmente, de los controles en Austria y en Grecia. Para entonces Alemania había recibido cerca de 600.000 inmigrantes, con lo que los cálculos iniciales de aceptar a 800.000 se verían ampliamente superados y se acercarían o, incluso, sobrepasarían el millón de personas a finales de 2015.

En Eslovenia, en el mes de octubre, se encontraban unos 14.500 inmigrantes en espera de atravesar la frontera hacia Austria, después de que Hungría cerrara la frontera con Croacia. Desde ese momento, habrían entrado en Eslovenia 86.500 inmigrantes.

Los inmigrantes que continúan su viaje hacia el oeste, desde Austria, pasando por Alemania y los que no desean quedarse en este país se internan en Francia, bien como país de destino, o bien de tránsito, ya que muchos tienen la intención de instalarse finalmente en Gran Bretaña. De los 4 millones de sirios que han abandonado su país desde el año 2011, 7.000 se encuentran en Francia por haberseles concedido asilo político. No obstante, Francia no es el destino deseado por los sirios, especialmente tras los últimos acontecimientos, ya que piensan que Francia está sacudida por una ola de islamofobia y que los problemas burocráticos son muy numerosos, y el procedimiento, que suele durar nueve meses, es demasiado largo para ellos, que necesitan poder trabajar lo más rápidamente posible.

Los comentarios en las redes sociales creadas por los sirios expresan como opinión general que Francia no los quiere recibir y que la burocracia hace imposible cualquier trámite, teniendo como inconveniente añadido el desconocimiento del idioma; por ello las autoridades francesas han editado una guía de la famosa editora Routard, en inglés, dirigida especialmente a los sirios. Además de estos inconvenientes, que se podrían calificar de ordinarios, se encuentran con el gran obstáculo de que, en los últimos atentados llevados a cabo por los islamistas en París, entre los terroristas había uno con pasaporte sirio, identificado previamente en las fronteras griegas a su entrada en la UE.

Por todas estas circunstancias, los refugiados sirios se arriesgan a un viaje más largo para entrar en Gran Bretaña. En un principio, según un informe publicado por el *Sunday Times* el 5 de septiembre de 2015, el primer ministro británico estaba dispuesto a aceptar a 15.000 refugiados. No obstante, pocos días después, el 7 de septiembre, David Cameron anunció que Gran Bretaña aceptaría 20.000 refugiados sirios de los que se encontraban en los campos de refugiados instalados en Turquía, Jordania y en la propia Siria.

Con este fenómeno de los refugiados sirios se ha presentado un hecho muy significativo referido no a los propios sirios, sino a los otros inmigrantes que ya se han calificado de económicos que les acompañan en su viaje y que no tienen ese trato de favor. Estos inmigrantes han producido episodios de

colapso en el eurotúnel del paso de Calais, llegando incluso a bloquear el paso e intentando ocultarse en los camiones que transitan para superar los controles exhaustivos que la policía británica había instalado. Como consecuencia, los británicos llegaron a acusar a la policía francesa de inactividad y a exigir su implicación en el control del referido túnel.

Finalmente decir, en lo que respecta a esta ruta, que los inmigrantes y refugiados que llegan a Italia desde el norte, procedentes de Austria, son insignificantes en comparación con los que llegan por mar desde el sur, un aspecto que se abordará en el apartado siguiente.

En el mapa siguiente se pueden ver las rutas seguidas por los inmigrantes a las que se ha hecho alusión.

Rutas segs



La ruta del Mediterráneo central

En los últimos meses la principal base de salida hacia Europa por esta ruta ha sido Libia. Las razones son muchas, pero la principal es la inexistencia de un gobierno fuerte que controle las fronteras e impida la salida desde sus puertos y playas.

Desde sus puertos situados al oeste de Trípoli en localidades como Zawiya, Sabrantha y Zurwara, han partido cientos de embarcaciones de todo tipo –barcazas, lanchas neumáticas o embarcaciones pesqueras– buscando las costas de la isla de Lampedusa, u otras, del sur de Italia. Al contar con la

«seguridad» de que iban a ser rescatados antes de llegar a las costas, se disminuía el riesgo de la travesía gracias al despliegue de la Unión Europea en esta zona. También hay que tener en cuenta, como una variante de esta ruta, la de los inmigrantes que parten de las playas y puertos de Túnez, los cuales buscan directamente la isla de Sicilia.

Esta ruta es la más corta, aunque también la más peligrosa, ya que solo hay un punto de salida, Libia, y otro de entrada, Italia, con el inconveniente de la peligrosa travesía, pero con la ventaja de que, a su llegada, ya están en la zona Schengen de la Unión Europea.

En el año 2015, hasta el mes de septiembre, habían llegado a Italia un total de 350.000 inmigrantes, unos procedentes de la ruta oriental del Mediterráneo y otros de la ruta central, aunque a Italia no le interesa de dónde provengan, ya que el efecto es el mismo: llegan a su territorio. Según publicó *El País* el 2 de septiembre de 2015, a Italia llegaron 234.778 inmigrantes/refugiados procedentes de Grecia y 114.276 procedentes de Libia y del resto del norte de África. Los sirios constituyen el grupo más numeroso de los inmigrantes llegados al suelo italiano, ya que su número es de casi 100.000. Si se comparan esos datos con los de los años precedentes, se puede observar la eclosión del fenómeno, pues en el año 2011 llegaron 64.300 inmigrantes; en 2012 fueron 15.900; en 2013 se llegó a los 43.000 y en el año 2014 fueron 170.760 los inmigrantes llegados a la península itálica.

La Unión Europea, por medio de Frontex, desplegó en el Mediterráneo central la Operación Aeneas con el fin de controlar la inmigración irregular en esta zona del Mediterráneo próxima a Italia. Esta operación finalizó en septiembre de 2014. Superpuesta a la anterior pero delimitando zonas, se desplegó igualmente la operación Hermes, que finalizó en octubre de 2014. Ambas operaciones fueron reemplazadas por la llamada Operación Tritón, con los mismos fines y en la misma zona, en la que cabe destacar la participación española con medios de la Guardia Civil. La Operación Tritón comenzó a operar el 1 de noviembre de 2014 y en ella se unieron las contribuciones voluntarias de 14 de los 28 Estados que componen la Unión. Los países contribuyentes son Islandia, Finlandia, Suecia, Alemania, Países Bajos, Francia, España, Portugal Italia, Austria, Polonia, Rumanía, Lituania y Malta, habiéndose incorporado recientemente como contribuyentes Noruega y Suiza. Esta operación tiene un coste muy elevado de más de 3 millones de euros al mes, que está cubierto con el Fondo de Seguridad Interna (FSI) de la UE y con parte del presupuesto de Frontex, después de que el Parlamento Europeo y el Consejo acordasen ampliar el presupuesto de la agencia para 2015.

La ruta del Mediterráneo occidental

Esta ruta de inmigración es la más antigua de las tres que se analizan pero, sin embargo, es la menos importante desde el punto de vista de los refugiados sirios, no tanto porque no se haya detectado la presencia en esta ruta de

Una visión sobre los refugiados sirios en Europa

sirios entre los inmigrantes o demandantes de asilo, sino porque el número de ellos es insignificante si se compara con los que llegan por las otras rutas, principalmente por la oriental.

Hay que destacar que la Unión Europea también se ha involucrado en la vigilancia y control de la inmigración irregular en este eje o ruta del Mediterráneo occidental, pues desde el mes de octubre de 2007, con una cadencia anual, se viene estableciendo la Operación Índalo, cuyos periodos de actividad son desde el día 1 de junio hasta el 31 de octubre de cada año. Las fechas elegidas lo son por las buenas condiciones de la mar que favorece la inmigración irregular por este medio. La zona de Acción de esta operación se sitúa en el Mediterráneo sur de la península Ibérica y el Levante español. Lo interesante de esta operación es que es liderada por España e implica una importante cantidad de medios, especialmente de la Guardia Civil.

Aunque se mencionen, no se van a tratar aquí los aspectos relativos a los inmigrantes económicos por entender que es un tema de sobra conocido y que, además, no es el objeto de este trabajo. No por ello hay que dejar de resaltar la importante labor desarrollada por España en la contención del fenómeno migratorio en su área de responsabilidad geográfica, que comprende esta zona del Mediterráneo y el océano Atlántico.

Los sirios que llegan a España lo hacen a través de las fronteras terrestres de Melilla y Ceuta, que constituyen el final del viaje emprendido y seguido por el norte de África. No hay constancia de que hayan protagonizado ningún incidente y se han presentado en los puestos fronterizos solicitando asilo; es decir, ellos no han participado en el fenómeno migratorio del salto de la valla fronteriza, pero sí han sufrido el procedimiento administrativo exigido para la obtención de su estatus, al ser internados en los centros establecidos al efecto.

LAS RUTAS DE LOS REFUGIADOS POR EL MEDITERRANEO CENTRAL Y OCCIDENTAL



Otras rutas

En los apartados anteriores se han citado las principales rutas seguidas por los refugiados sirios, que comparten muchas veces o la mayoría de ellas con los inmigrantes procedentes de otros países como Afganistán o Eritrea, que también pueden solicitar el estatuto de refugiado.

Como ya se ha indicado anteriormente, el refugiado es una persona que abandona su hogar por razones diferentes a las puramente económicas, en unas circunstancias en las que la guerra ha convertido a su país en una ruina sin expectativas. Ello supone que un buen número de ellos dispone de medios económicos para organizarse un viaje diferente al de la mayoría de los inmigrantes.

Estos refugiados, a la vista de las dificultades que encuentran para entrar en Europa a través de las fronteras orientales de la Unión, deciden hacerlo por las occidentales. Para ello se embarcan en un viaje que puede ser por vía aérea desde su país o desde Turquía, hasta Marruecos o Mauritania, para luego, desde el sur, llegar a Europa a través de las fronteras españolas.

Según el *Análisis de Riesgo* elaborado por Frontex en el año 2014, publicado en 2015, a los refugiados procedentes de Siria se les ha detectado en otra ruta que, desde Siria, se dirige a Armenia, para luego entrar en la Federación Rusa y poder acceder a Europa por las fronteras menos vigiladas del este.

Otra ruta más rocambolesca de la que se ha tenido conocimiento es la llevada a cabo por un político sirio que se desplazó a Turquía, volando desde allí hasta Ecuador, donde no le era exigido visado, desplazándose posteriormente a Colombia y, finalmente por vía aérea, a Madrid, donde solicitó el correspondiente asilo cerrando así su periplo. Este caso saltó a la prensa por las peripecias llevadas a cabo. No se descarta que viajes similares los hayan protagonizado otros refugiados sirios con disponibilidades económicas que pueden, incluso, haber llegado a países como Estados Unidos, permaneciendo en ellos.

Lugares de ubicación y situación de los refugiados en Europa

El viaje de los que huyen de la guerra no se lleva a cabo de un solo golpe, sino poco a poco y por etapas, en las que van abandonando su país hasta que encuentran un emplazamiento seguro y satisfactorio. Por ello, como ya se dijo anteriormente, muchos optan en primer lugar por el desplazamiento a otras zonas del propio país antes de abandonarlo para, posteriormente, cuando no les queda más remedio, instalarse en los países limítrofes. Se estima que 6.000 sirios huyen cada día de su país para salvarse de los horrores

de la guerra y que el 50% de ellos son menores de 18 años⁶. Se puede decir que el fenómeno de los refugiados es un proceso vivo, que cambia todos los días y que seguirá en estas condiciones mientras no se solucione el conflicto bélico y los refugiados quieran, y puedan, volver a su país. Por ello se puede decir que la solución no será a corto plazo, sino que es un proceso largo y complicado especialmente si se atiende a los factores que concurren en la guerra de Siria, por los actores implicados y los intereses contrapuestos de unos y otros.

Los países de acogida de estos refugiados son, en primer lugar, Jordania, que alberga a unos 600.000 sirios. El Líbano acoge a más de 700.000, lo que supone una situación difícil, ya que representa un 20% de la población libanesa. Finalmente está Turquía, donde se encuentran, según las autoridades de este país, casi dos millones de sirios, muchos de ellos de forma clandestina. También hay que decir que no todos los refugiados que se encuentran en Turquía tienen la intención de permanecer en este país, ya que muchos de ellos lo que pretenden es llegar a Europa.

Por todo lo expuesto, y debido a la crisis de los refugiados, Turquía ha reforzado su posición frente a la Unión Europea, le ha solicitado –igual que a Grecia– un mayor esfuerzo para el control de sus fronteras terrestres con Siria y, a cambio de ello, le ha concedido importantes contraprestaciones económicas y políticas.

En otros países vecinos como Iraq se puede cifrar el número de sirios en 120.000. En Egipto se han instalado 110.000 sirios y otros muchos han utilizado su territorio para dirigirse a otros países del norte de África como Libia, donde los datos disponibles son prácticamente nulos.

Cuando estalló la crisis de los refugiados y Europa tomó conciencia de lo que se le estaba viniendo encima, no tuvo más remedio que poner de acuerdo a los diferentes socios para tratar de, en primer lugar, mitigar la crisis y, posteriormente, llevar a cabo un reparto de los refugiados, entre los diferentes Estados en función de sus capacidades de recepción. En una primera reunión, celebrada en el mes de mayo, se consensuó la admisión de 40.000 refugiados entre los distintos Estados.

Posteriormente, a finales de septiembre de 2015, se volvieron a sentar los ministros del interior para negociar cifras muy superiores. La Comisión de la Unión Europea terminó por aprobar un plan para acoger a 120.000 refugiados en dos años y en dos fases: en una primera fase 66.000 y en la segunda 54.000. La resolución fue aprobada con el voto en contra de 4 Estados miembros, lo que produjo una cierta decepción. En el cuadro que seguidamente se expone pueden verse las cantidades asignadas a cada miembro de la Unión así como los que quedan fuera de este reparto.

⁶ Estos datos no coinciden con los que figuran en el informe de Frontex, en su *Análisis anual de Riesgo para 2015*, donde figura el número de menores en el 15% del total.

PAÍS	REFUGIADOS	PAÍS	REFUGIADOS
ALEMANIA	31443	BULGARIA	1600
FRANCIA	24931	REP. CHECA	2978
ESPAÑA	14931	LETONIA	526
POLONIA	9287	LUXEMBURGO	440
HOLANDA	7214	LITUANIA	780
RUMANIA	4646	ESLOVENIA	631
BÉLGICA	4564	CROACIA	1064
SUECIA	4469	ESLOVAQUIA	1502
AUSTRIA	3640	CHIPRE	274
PORTUGAL	3074	MALTA	133
FINLANDIA	2398	ESTONIA	373

Determinados países de la Unión Europea no se encuentran en el reparto llevado a cabo por voluntad propia, como es el caso de Gran Bretaña e Irlanda. Grecia, Italia y Hungría, tampoco, por razones obvias, debido al elevado número de inmigrantes que reciben a diario y al esfuerzo que realizan. Tampoco se le ha asignado cantidad alguna a Dinamarca.

A España le asignaron en septiembre 15.000 refugiados, que, sumados a los aceptados en el reparto efectuado en el mes de mayo, elevan el total de refugiados que debe acoger a 17.680.

Seguidamente, se llevará a cabo una sucinta exposición de los diferentes Estados de la Unión Europea que sufren en mayor medida la crisis de los refugiados o que han asumido un papel relevante en la resolución de la crisis.

Grecia

Es, según los datos de los que se disponen y que figuran en el primer mapa de los que se ha expuesto, el primer país de la Unión Europea al que llegan los refugiados sirios que proceden de Turquía. Desde enero hasta el mes de julio de este año 2015, casi 80.000 sirios entraron en Grecia, muchos de ellos con la intención de continuar su viaje hacia otros país y otros con el propósito de quedarse, lo que ha planteado una crisis humanitaria especialmente en las islas pequeñas como Rodas y Creta, que han acogido 20.000 refugiados. Grecia ha puesto en práctica el Plan IONI diseñado por el Gobierno, pero los servicios sociales se han visto desbordados.

A pesar del esfuerzo que desarrolla Grecia para el control de las fronteras exteriores, las condiciones son difíciles por el elevado número de islas que componen su territorio y por su delicada situación económica. Su actuación está siendo criticada por Alemania donde el ministro de finanzas, Wolfgang

Schäuble, en el mes de diciembre de 2015 acusó a las autoridades griegas de no defender las obligaciones de Schengen, además de dispensar un trato poco digno a los inmigrantes que llegan a su país. También afirmó que Atenas había olvidado durante años, las reglas que obligan a los inmigrantes a solicitar asilo en el primer país de la Unión al que llegan. El ministro del interior alemán Joachim Herrmann ha ido, incluso, más lejos en sus críticas diciendo que si un Estado no puede cumplir con las obligaciones de asegurar sus fronteras, debe abandonar el espacio Schengen. Para salir al paso de estas acusaciones, la Comisión Europea continuará, a través de la Agencia Frontex colaborando con Grecia en el control de las fronteras exteriores de la Unión.

Se desconoce el número total de refugiados que están llegando o han llegado a Grecia ya que existe una gran dificultad en discriminar, en una avalancha, los que son sirios de los que no lo son, especialmente si no se quieren identificar para no ser obligados a pedir asilo en el país y así poder continuar su viaje. Tampoco se puede controlar, de entre los que entran cada día y los que salen hacia otro país, cuántos son sirios. No hay que olvidar que, el calificativo de irregular por el que se conoce a esta inmigración, hace imposible llevar a cabo un control exacto o aproximado, del número total de ellos en un momento determinado.

Hungría

Este es otro de los países que más está sufriendo la crisis de los refugiados. Según información de Frontex, en el mes de julio de 2015 había en territorio húngaro un total de 102.342 inmigrantes.

Como ya se vio cuando se expusieron las rutas seguidas por los refugiados, un punto caliente de esta crisis es la frontera que Hungría comparte con Serbia y Croacia. Pues bien, como sucedía en el caso Alemán con Grecia, ahora es Austria con Hungría la que tiene quejas, ya que el ministro del interior austriaco, en unas declaraciones hechas en el mes de septiembre de 2015, criticaba la política migratoria de Hungría. Entre otras cosas, porque las autoridades húngaras aproximaban con autobuses a los inmigrantes hasta la frontera austriaca, cuando no podían admitirlos en los centros de refugiados, además de querer contener las avalanchas con una alambrada. El mismo razonamiento hecho para Grecia respecto al número de refugiados/inmigrantes que están o atraviesan el país, es perfectamente aplicable a Hungría.

Italia

Italia es el país que más está sufriendo la crisis de los refugiados, para lo que no hay más que consultar los datos de inmigrantes llegados a sus costas. Si se hace una comparación entre Italia y España, apreciamos que, en los peores años 2005, 2006 y 2007, en lo que denominó la crisis de los cayucos

en Canarias, el total de inmigrantes llegados a nuestro país es menor de los que han llegado a Italia en el año 2014.

Por lo expuesto anteriormente, la Unión Europea debería volcarse con Italia, dado que, la puesta en funcionamiento de la Operación Tritón, no soluciona los problemas. Independientemente de los que se pueda pensar, Frontex es una agencia pequeña con un presupuesto pequeño, por lo que el efecto mediático es mayor que el efectivo. Ello supone que Italia debe costear la cantidad de 300.000 euros diarios, para que la organización de la vigilancia y acogida de inmigrantes funcione. No obstante, hay que destacar que Italia, desde que se produjera el naufragio de una embarcación en octubre de 2013, en las costas de la isla de Lampedusa, ha recibido la cantidad de 500 millones de euros procedentes de la Unión Europea.

Austria

Dentro de la cadena de reproches entre los diferentes estados de la Unión, Alemania vuelve a criticar, en este caso, a Austria por permitir el paso de un flujo de inmigrantes incontrolado hacia Alemania. La propia Ángela Merkel acusó a finales de octubre al gobierno austriaco, por el acercamiento hacia la frontera alemana, y sin previo aviso, de los inmigrantes que buscaban asilo. El propio canciller austriaco respondió diciendo que, en Austria, no se levantaría ninguna valla como en Hungría.

Austria es un país que sirve de catalizador de las entradas en Alemania pues es un país de paso. La mayoría de los que llegan ya han pasado por Hungría, por lo que algunos habrán solicitado asilo en ese país mientras que los que no lo hayan hecho, tal vez estarán pensando en Alemania. No obstante, diariamente entre 400 y 500 personas solicitan asilo en Austria. La policía austriaca tiene establecido un sistema de transporte mediante el cual los refugiados son llevados primeramente a Viena y luego a la frontera alemana, siendo este el objeto de la crítica de los gobernantes alemanes.

Por todo lo expuesto se puede decir que no es posible saber el número de refugiados/inmigrantes que se encuentran en este país. No obstante como ya se vio en el cuadro elaborado anteriormente, Austria sí participa en el sistema de cuotas de la UE.

Alemania

Alemania se ha convertido en el principal protagonista europeo en la crisis de los refugiados. Las razones habría que buscarlas en que este país tiene una de las poblaciones que más rápido están envejeciendo. Según un informe de la Comisión Europea sobre el envejecimiento, que se publicó en el año 2014, se calcula que, para el año 2060, el número total de alemanes se reducirá en 10 millones, pasando de 81,3 millones a 70,8 millones. Por ello,

y al objeto de mantener su estado del bienestar, necesita mano de obra que continúe cotizando a su seguridad social.

Conviene hacer una reflexión sobre este punto, dado que, por un lado, Alemania pide a socios europeos como Austria, Hungría y Grecia que controlen sus fronteras para limitar la entrada de refugiados pero, por otro lado, empezó dando muchas facilidades para la instalación de los refugiados, concediéndoles el asilo por un procedimiento que podría calificarse de «exprés».

La mayoría de los refugiados tienen en su mente llegar a Alemania y, por ello, no quieren solicitar asilo en otro país de la Unión, prefiriendo pasar como irregulares al objeto de conseguir su meta. Esto es consecuencia del trato que reciben a su llegada a Alemania, donde el Estado les proporciona alojamiento, manutención, asistencia sanitaria, ropa y 143 euros mensuales durante tres meses para sus gastos personales, de acuerdo con la Ley de Asilo alemana. Transcurrido ese periodo de tres meses, se les proporciona aprendizaje de la lengua alemana y una formación profesional que les facilite su inserción en el mercado laboral.

El coste económico es muy elevado, pues a los gastos que el gobierno alemán asume para poder atender a los refugiados según las prestaciones descritas, hay que sumar los gastos del personal propio para la gestión de los trámites burocráticos y los ocasionados por los programas de búsqueda de empleo. También hay que añadir el coste de la seguridad de los alojamientos de los refugiados, que están sufriendo ataques por el rechazo de un cierto sector de la población a la política del Gobierno. Este coste ascendió hasta el mes de diciembre de 2015 a 10.000 millones de euros. Además, el gobierno alemán ha aumentado sus presupuestos en este capítulo en 3.000 millones para asegurar la asistencia a unos 150.000 refugiados adicionales y así poder llegar al millón de refugiados que Alemania estaba dispuesta a acoger.

En contraposición con lo dicho anteriormente sobre la política de apertura de fronteras a los refugiados, el gobierno alemán se propone deportar, según información aparecida en el diario *El País* el 31 de diciembre de 2015 a los inmigrantes balcánicos. Esta medida es la consecuencia imprevista de una política de apertura llevada a cabo por Merkel que convirtió Alemania en la tierra prometida de los refugiados, para –después de las reacciones contrarias y con vistas a aplacar el descontento popular– endurecer las normas que regulan el asilo, en el mes de octubre. La modificación, aprobada por una amplia mayoría de diputados, consiste en utilizar el precedente de Kosovo, Albania y Montenegro, países cuyos peticionarios de asilo pueden ser expulsados sin mayores trámites. Lo mismo ocurre con los precedentes de Serbia, Macedonia y Bosnia⁷.

⁷ Según la oficina alemana de Migración y Refugiados, en los 11 primeros meses de 2015, 152.102 albaneses, kosovares y serbios llegaron a Alemania para pedir asilo.

La Oficina Federal de Investigación Criminal (BKA) ha informado que, entre enero y el 2 de noviembre de 2015, se han producido 637 delitos relacionados con los albergues de los refugiados sirios, datos que se han triplicado respecto a los del año 2014. Casi una sexta parte, 104, fueron delitos violentos y 53 fueron incendios de albergues protagonizados por los radicales contrarios a los planes gubernamentales que no quieren a los refugiados en Alemania.

Suecia

Después de Alemania, Suecia es el país que más solicitudes de asilo ha recibido. No hay datos oficiales de 2015, pero en 2014 recibieron 75.095 solicitudes de asilo, de las que concedió 33.025.

Las peticiones se llevan a cabo en las oficinas de la Agencia de Migración sueca en las ciudades de Estocolmo, Gotemburgo y Malmö. Los refugiados se presentan y deben explicar el itinerario seguido hasta Suecia, principalmente para dar cumplimiento al Convenio de Dublín, que exige la solicitud de asilo en el primer país de la Unión por el que se entra en el espacio Schengen. Posteriormente, se les toman las huellas dactilares.

Mientras dura el proceso de la concesión de asilo, la Agencia de Migración proporciona a los candidatos al asilo alojamiento en casas, apartamentos o centros de recepción. En el caso de que el número de personas demandantes de refugio sea muy elevado, existe la posibilidad de que la Agencia alquile campings u hoteles para alojarlos temporalmente. Una novedad respecto a lo visto hasta ahora es que, durante el tiempo que dura el procedimiento de aceptación de asilo, los demandantes pueden trabajar siempre que cumplan unos requisitos mínimos exigidos por la administración sueca. Además, el Servicio Público de Empleo les ayuda a buscar trabajo. Mientras dura este proceso, se puede recibir una compensación económica suficiente para cubrir los gastos de alimentación, ropa y gastos personales, además del acceso a la sanidad pública, con el único requisito de mostrar la tarjeta de refugiado proporcionada por el gobierno sueco y pagar la cantidad de 5 euros. Todo el proceso para conclusión del expediente de asilo solía durar tres o cuatro meses, pero ahora, debido al elevado número de solicitudes, se ha aumentado a seis meses.

Francia

De los 4 millones de sirios que han salido de su país desde 2011, Francia hasta ahora solo ha concedido asilo a 7.000 de ellos. Según el perfil de los refugiados, estos son estudiantes universitarios, graduados o profesionales como médicos, dentistas, etc., como ya se indicó anteriormente. Aunque Francia critica a Alemania por quedarse con los más cualificados, no obstante, los sirios prefieren principalmente Alemania, Noruega, Suecia, Dinamar-

ca y Gran Bretaña, pues estos países ya cuentan con una comunidad propia establecida, hablan inglés, y los programas de trabajo son más accesibles que en Francia. Su gran preocupación no solo es la inserción, sino la homologación de sus títulos académicos para poder trabajar rápidamente, y en Francia los trámites son más largos y complicados.

El desinterés de los sirios por Francia, que es un país que lleva el asilo en su propia esencia, hay que achacarlo a varias razones. De una parte el miedo de los musulmanes, que llegan a una Francia donde se han desatado episodios de islamofobia con motivo del atentado a Charlie Hebdo y los múltiples ataques del 13 de noviembre de 2015. Además, sin que sea una cifra exagerada, Francia tiene una tasa del 10% de desempleo, lo que no es una circunstancia favorable para la acogida. Si se compara con Alemania, se aprecia el contraste con la actitud de la canciller Ángela Merkel, que abrió las puertas de su país de forma muy generosa. François Hollande ha sido más discreto como consecuencia del crecimiento del xenófobo Frente Nacional, que ha obtenido un gran resultado en las elecciones regionales, aunque en la segunda vuelta sus resultados han quedado desinflados por el pacto del resto de los partidos en su contra.

Otro inconveniente que observan los refugiados es el largo procedimiento burocrático, pues los solicitantes de asilo deben esperar a la resolución de su expediente para poder trabajar. El trámite suele durar normalmente unos nueve meses aunque, en el caso de los refugiados sirios, podría resolverse en 15 días. Una contrariedad añadida es el alojamiento pues, si bien el gobierno francés ha anunciado que dispone de 70.000 apartamentos o alojamientos, estos no satisfacen sus necesidades ya que no todos ellos disponen de buenas condiciones para vivir en familia con una cierta intimidad.

Los refugiados sirios, que se comunican por redes sociales, están convencidos de que Francia no los quiere recibir y para ello utilizan, como excusa para no ir a este país, la burocracia que convierte cualquier trámite en algo imposible. De entrada, para iniciar el proceso de asilo deben contar con una dirección fija y piensan que no pueden disponer de ella hasta que no estén integrados en el país. Además, se encuentran con el inconveniente del idioma pues todos los impresos están en francés, ellos hablan inglés, y los funcionarios no los entienden.

Desde el lado oficial, la Administración Pública tiene otra idea diferente de cómo son las cosas, pues el refugiado cuenta con un estatuto de protegido y se le reconocen derechos sociales especiales. Las personas tienen tres meses para obtener el estatuto de refugiado reconocido y a partir de ese momento reciben una tarjeta de residencia válida por diez años, renovable. Se les reconoce, también, el derecho de reunificación familiar, con lo cual pueden conseguir una ayuda para encontrar una vivienda. Desde enero de 2015, los refugiados adultos reciben una ayuda de 11,40 euro al día, lo que supone casi 80 euros a la semana, inferior a los 143 euro que los alemanes conceden a los refugiados.

Al refugiado reconocido se le facilita el acceso a la nacionalidad francesa, por lo que pueden beneficiarse de los mismos derechos que los ciudadanos franceses. El gobierno francés les facilita, igualmente, una formación lingüística y cívica, además de recibir otras informaciones sobre la vida en Francia⁸.

Entre este panorama ventajoso expuesto por la Administración francesa y las objeciones hechas por los propios refugiados, se encuentra una evidencia que, en cierta medida, da la razón a los refugiados en sus temores. Se trata de la identificación de dos terroristas que intervinieron en los atentados del 13 de noviembre en París. Si bien uno de ellos era un delincuente francés en situación de busca y captura, el otro –identificado como Ahmad Al Mohamed– había entrado en la Unión Europea por Grecia en el mes de octubre, donde fue registrado, y contaba con un pasaporte sirio, expedido al mismo nombre, que indicaba que había nacido en la ciudad de Idleb (Siria) el 10 de septiembre de 1990. Aunque, posteriormente, se ha publicado que se trataba de un pasaporte falso –cuestión a verificar–, los efectos prácticos se han traducido en un aumento de la desconfianza hacia los refugiados, dado que se trataba de una persona que había entrado en la Unión Europea con un pasaporte sirio y que había participado en un atentado terrorista.

Gran Bretaña

Gran Bretaña, según las declaraciones hechas públicas por su primer ministro David Cameron, no quería, en principio, recibir ningún refugiado; es más, ni siquiera quería participar en el reparto de cuotas llevado a cabo por la Unión Europea. Sin embargo, acabó cambiando de posición.

Según un informe publicado por el *Sunday Times* el 5 de septiembre de 2015, Gran Bretaña estaría dispuesta a recibir hasta 15.000 refugiados estableciendo, para ello, un procedimiento nuevo que consistiría en traer directamente a los refugiados desde los campamentos existentes en la frontera de Siria, sin obligarles a pasar por las penalidades de la travesía europea hasta llegar al paso de Calais. Dentro de la guerra de cifras, algo corriente en esos momentos, Cameron anunció el 7 del mismo mes que estaba dispuesto a aceptar hasta 20.000 personas. Lo que no queda claro es si este número incluye las cifras citadas anteriormente o supone un incremento. En todo caso, a finales de año en Gran Bretaña se encontraban más de 5.000 refugiados con estatuto de asilado.

Para facilitarles la concesión del asilo, el gobierno británico recomienda hacer la petición nada más llegar al país al objeto de tener más garantías de ser aceptado. Tienen trato preferente aquellos solicitantes de asilo que ya

⁸ Esta información se ha obtenido contando con las aportaciones de Rosalía Sánchez, desde Alemania. María Fluxá desde Suecia. Mónica Bernabé desde Italia. Carlos Fresnedá desde el Reino Unido y Daniel Puchol desde Francia.

tengan familia en el país, a los que se les concede inmediatamente un visado temporal de estancia.

Las facilidades expresadas por las autoridades no significa que no se les aplique el procedimiento establecido para conceder el asilo, pues los candidatos a la concesión, antes de iniciar el procedimiento, deben superar una entrevista con las autoridades policiales, al objeto de discriminar falsos sirios y de detectar posibles terroristas. Posteriormente, una vez pasado el primer control, la entrevista siguiente es con un trabajador social, quien emite el correspondiente informe. Las leyes penales británicas tienen previstas penas de hasta ocho años para aquellos que faciliten información falsa. Normalmente, las peticiones tardan en resolverse seis meses, aunque existen procedimientos urgentes en los que la resolución del expediente tan solo tarda nueve días. Una vez llevados a cabo esos primeros pasos, el gobierno les facilita alojamiento en hoteles u hostales.

Dentro de todo este fenómeno de los refugiados, hay que hacer una referencia a algo que hace unos años era insólito, como es la enorme presión migratoria que se está produciendo en Calais (Francia), punto de entrada del eurotúnel con dirección a Gran Bretaña y donde se han concentrado miles de inmigrantes (algunas fuentes apuntan a más de 330.000 inmigrantes en los últimos doce meses). La mayoría de los inmigrantes, descartados los sirios por su trato especial, proceden de Afganistán, Eritrea, Somalia y Sudán, países a los que habría que sumar una población europea de ciudadanos procedentes de Rumanía y Bulgaria, que también quieren instalarse en Gran Bretaña. La forma más habitual de paso es escondidos en los camiones con destino a la isla, o bien como polizones en los barcos y trenes que cruzan el canal. Esta situación de los inmigrantes en el paso de Calais ha obligado al gobierno francés a la instalación de campamentos improvisados para el alojamiento de los inmigrantes.

España

España es el Estado de la Unión Europea que más experiencia tiene en lo que a inmigración irregular se refiere. Se podría decir que nuestro país ha hecho bien sus deberes y las fronteras exteriores de la Unión están debidamente aseguradas. España no es un país que le haya tocado vivir intensamente la crisis de los refugiados sirios, entre otras circunstancias por la distancia, aunque no ha quedado excluida de la misma, como se indica a continuación.

Los refugiados sirios que han llegado a España lo han hecho, en primer lugar, por las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla, así como por el aeropuerto de Madrid. Posteriormente, como consecuencia de los acuerdos firmados por España en el seno de la Unión Europea, se han recibido a algunos refugiados procedentes del reparto de cuotas, también por el aeropuerto de Madrid o por tren.

De acuerdo con los datos facilitados por Frontex en el año 2015, y hasta el mes de julio, llegaron a España un total de 6.698 inmigrantes, 3.818 de los cuales eran de origen sirio y el resto africanos, buscando un futuro mejor.

Las informaciones aparecidas en el diario *El Mundo*⁹ indicaban que España era uno de los países europeos donde más difícil resultaba solicitar asilo político, achacando tal circunstancia al «blindaje» de las fronteras de Ceuta y Melilla y afirmando, además, que muy pocas personas había podido presentar su solicitud de asilo. Se considera que no son acertadas las consideraciones de la periodista, ya que la vigilancia de la frontera para impedir que se pueda entrar en España por puntos no habilitados no significa que no se permita solicitar asilo en el puesto fronterizo habilitado; se trata de dos cosas completamente diferentes. Otro caso diferente sería que las infraestructuras fronterizas existentes en esos momentos no estuvieran suficientemente diseñadas para recibir un número inusual de solicitudes, un aspecto, hasta la fecha, suficientemente cubierto.

Cuando un candidato al asilo llega al puesto fronterizo y presenta su solicitud, en el plazo de cuatro días recibirá una comunicación resolviendo su admisión a trámite. En caso positivo, será instalado en un Centro de Internamiento de Extranjeros (CETI), hasta la resolución del procedimiento de asilo, que suele durar seis meses. En estos centros, el solicitante tiene garantizada la manutención y el alojamiento, aunque algunas ONG critiquen la imposibilidad de llevar a cabo vida familiar debido a la separación entre hombres y mujeres. En todo caso, esas ONG se ofrecen a facilitar alojamiento de tipo familiar mientras dura el proceso. Los ingresados en los CETI reciben clases de español dos o tres veces por semana y una cantidad de 50 euros en concepto de ayuda al transporte. Además de las instalaciones de los CETI, existe en España una Red Estatal de Acogida que está formada por los *Centros de Acogida de Refugiados* (CAR) que, al igual que los CETI, dependen del Ministerio del Interior. Los CAR están ubicados en Alcobendas y Vallecas en la provincia de Madrid, en Sevilla y en Mislata (Valencia). Finalmente, existe otro dispositivo de acogida dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social que está gestionado por ONG como CEAR, ACCEM y la Cruz Roja, y que completa la red de atención a los refugiados.

Según un informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), hasta el mes de septiembre de 2015 se habían presentado algo más de 4.000 solicitudes de asilo, cifras, por supuesto, muy lejos de las de nuestros socios europeos. No obstante, estos datos no son muy diferentes de los correspondientes al año 2014, cuando España recibió 5.947 solicitudes de asilo, de las que el Ministerio de Interior concedió 1.585. Este dato no supone un rechazo a la concesión, sino que indica que, en España, el asilo se lleva a cabo cumpliendo el procedimiento y los requisitos exigidos en la Unión Europea.

⁹ En un artículo publicado el 8 de septiembre y firmado por Ana del Barrio

El 25 de noviembre llegaron a Madrid los primeros refugiados eritreos y sirios siendo recibidos por el secretario de Estado de Seguridad y señalando, con ello, el comienzo del proceso de recepción comprometido. Los refugiados que vayan llegando a España serán instalados en centros de Madrid, País Vasco, Valencia y Galicia. La idea expresada por el ministro del Interior es que estos refugiados, al llegar a España, no solo reciban la ayuda de tipo humanitario que necesiten, sino también se les facilite la debida formación para que puedan ingresar en el mercado de trabajo.

Conclusiones y prospectiva

La solicitud de asilo es una consecuencia natural de la guerra cuando una persona se siente perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política, o por la pertenencia a un determinado grupo social –como ya se expuso al principio del trabajo–, pero cualquiera de estas circunstancias es indiferente a la hora de la concesión del asilo.

Por su situación geográfica, Turquía se ha convertido en un actor crítico para la política europea en materia de inmigración y asilo. La posición turca resulta fundamental para contener y regular el flujo de refugiados/inmigrantes a través de sus fronteras. Se puede decir que Turquía se va a beneficiar de una ayuda europea que por el momento supone 3.000 millones de euros, destinados al reforzamiento de la vigilancia de fronteras y la acogida de los refugiados.

Otra ventaja que ha sacado Turquía de esta crisis es el cambio de posición de Alemania a la hora de facilitar las negociaciones para su integración en la Unión Europea. Alemania se ha comprometido a mediar con Francia, especialmente reticente, para que rebaje sus exigencias a la entrada de Turquía en la Unión Europea. Por ello, puede decirse que Turquía puede sacar grandes ventajas de la actual situación.

Por otra parte, el fenómeno de los refugiados ha puesto de manifiesto un cierto conflicto entre los Estados miembros de la Unión Europea, en relación con la forma en que cada uno de ellos ha gestionado la crisis. Ha obligado a la celebración de una cumbre de jefes de Estado y Gobierno para el reparto de las cuotas de refugiados entre países, lo cual no ha resultado una cuestión pacífica y, además, ha fomentado la crítica, especialmente mordaz por parte de Francia, hacia la política de Alemania, a quien se atribuye forzar una distribución que atraiga a Alemania a los mejor formados y más preparados, proporcionándoles unas ventajas que otros Estados no pueden ofrecer.

El fenómeno de los refugiados ha puesto, al mismo tiempo, en entredicho el sistema de vigilancia de las fronteras exteriores del espacio Schengen, que se ha visto desbordado. Aunque la agencia europea de fronteras Frontex ha reaccionado, sus medios han sido insuficientes para hacer frente a las avalanchas de personas y para salvar la vida de los que se acercaban a Europa

por mar. Alemania ha criticado la gestión de Grecia en el control de fronteras exteriores con frases muy duras, al igual que lo han hecho con Hungría y Austria. Esta última, igualmente, ha criticado a Hungría por las mismas razones, lo que pone de relieve una falta de coordinación en la gestión de fronteras.

En nuestra opinión, en lugar de criticar la gestión de las fronteras de los otros países, todos ellos deberían haber reaccionado unidos contra este fenómeno, con independencia de donde se hubiera producido. Por el contrario, al estar dividido el control de las fronteras, este se ha debilitado. Por ello, lo que se impone es una revisión de la vigilancia y control de las fronteras exteriores mediante la potenciación de la agencia Frontex, dotándola de más recursos económicos y la creación de unos centros de formación para adiestrar a las fuerzas de los Estados miembros en esta materia. Además, si tenemos en cuenta que el control de los refugiados no se lleva a cabo exclusivamente con fuerzas de seguridad, se deberían firmar protocolos de colaboración con agencias no gubernamentales para la atención y cuidado de los inmigrantes/refugiados, a pesar del mayor esfuerzo económico que ello representa.

Puede afirmarse que el control de fronteras en el espacio Schengen está fallando en su coordinación. Prueba de ello es que el 4 de enero de 2016 Dinamarca cerró la frontera suspendiendo el tratado de Schengen para los que intenten entrar en este país, lo que endurece las condiciones de movimiento de los refugiados en búsqueda de asilo. Un nuevo elemento que ha aparecido en Alemania la noche del 31 de diciembre ha sido el número de agresiones sexuales sufridas por jóvenes de este país, lo que pone en entredicho la cultura de bienvenida de Merkel, ya que, según las denunciantes, algunos los agresores serían de origen sirio. Esta circunstancia no hace más que poner en contra a la opinión pública, que exige un mayor control¹⁰.

También resulta necesario instruir a las fuerzas de vigilancia de fronteras en el control de aquellos terroristas que pudieran infiltrarse entre los refugiados, cuestión difícil para los occidentales. Para ello, se necesita dotarles de equipos capaces de detectar documentación falsa y darles acceso, en todos los puntos de control de las fronteras, a las bases de datos que registran las características antropométricas y dactilares de los recién llegados.

Es probable que los refugiados que se encuentran en Europa se quedaran aquí para siempre, a la luz de una serie de factores. El primero de ellos es que, aun en el caso hipotético de que la paz se estableciera en Siria y que el país volviese a recuperar la prosperidad, ello supondrá algunos años. El regreso de los refugiados estaría en función del número de años que tarde en cerrarse el ciclo expuesto, pues si el proceso se alarga y los primeros refu-

¹⁰ Véase *El País* de 10 de enero de 2016: artículo de Luis Doncel, «Colonia ahonda la división en Alemania sobre los refugiados».

giados, los originarios, fallecen, sus hijos ya se habrán integrado e instalado en Europa y habrán creado una familia. Con los hijos de refugiados nacidos en Europa nos encontraremos ante el mismo dilema de las generaciones posteriores a los inmigrantes que llegaron a Europa en los años sesenta y setenta del pasado siglo y que ya nunca regresaron, pero con una diferencia: estos refugiados se encontrarán mejor posicionados social y económicamente de lo que se encontraron aquellos inmigrantes de décadas anteriores. Por eso, al final será la voluntad de los ahora refugiados, con el tiempo muchos de ellos ciudadanos europeos, la que impere, pero será difícil que regresen definitivamente a su país de origen.

Aunque el número de los refugiados en Europa es elevado y los servicios de acogida de los países están desbordados, se puede vaticinar que el número de refugiados continuará creciendo, pues a los sirios se sumarán afganos, eritreos y todos aquellos que se encuentren en un momento determinado, ante un conflicto bélico o de otro tipo de los recogidos dentro del derecho de asilo. Se puede imaginar una situación hipotética en la que todos estén integrados y en una situación laboral estable. El siguiente paso, en el caso que no lo hubieran hecho anteriormente, sería la solicitud de reunificación familiar, algo a lo que tienen derecho según la legislación internacional. Ello haría que el número de los refugiados se multiplicase hasta el punto de que la situación para los Estados miembros podría hacerse insostenible, por el simple desbordamiento de sus capacidades de acogida.

La crisis de los refugiados sirios se puede considerar un ejemplo de lo que puede pasar en el futuro con otros pueblos que se encuentran en conflicto y que estarían dentro del supuesto de hecho de la normativa internacional para solicitar el asilo en otros países. Concretamente, nos estamos refiriendo a la situación del pueblo palestino, que cuenta con más de cinco millones de refugiados en los campos existentes en Siria, Jordania, Líbano y la propia zona de Palestina, gestionados por la agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNRWA). En el caso hipotético de que la guerra en Siria se intensificara y que estos campos se encontraran en peligro, sus moradores podrían abandonar sus emplazamientos y seguir el ejemplo marcado por sus vecinos sirios, dirigiéndose hacia Europa, mientras Europa no cierre sus puertas de entrada, algo que muchos países ya empezaron a hacer en el último año.

Para concluir, reiterar lo que ya se ha dicho anteriormente: el problema de los refugiados constituye un fenómeno vivo, cambiante y que no ha hecho más que empezar, tras los cuatro años de la experiencia siria. Por ello, resulta imprescindible que la Unión Europea se organice y encuentre soluciones globales más eficaces que las adoptadas hasta hoy a un problema que afecta a todos los países de la Unión y que toca aspectos relativos a la seguridad y a la estabilidad de todos y cada uno de ellos.

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 de Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Vocales:** **D. FRANCISCO JAVIER SANABRIA VALDERRAMA**
Director general de Naciones Unidas y Derechos Humanos.
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- D. JESÚS NÚÑEZ VILLAVERDE**
Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).
- D. ISIDRO SEPÚLVEDA MUÑOZ**
Profesor titular de Historia Contemporánea en la Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- D. JAVIER JORDÁN ENAMORADO**
Profesor titular de Ciencias Políticas en la Universidad de Granada.
- D. FRANCISCO ESPINOSA NAVAS**
General de brigada de la Guardia Civil.
Exjefe de la misión de la Unión Europea «Eucap Sahel» contra el terrorismo y el crimen organizado.

