



Panorama Estratégico 2017

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Panorama Estratégico 2017

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

Marzo 2017

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, 2017

NIPO: 083-16-243-X (edición papel)
ISBN: 978-84-9091-248-5 (edición papel)

NIPO: 083-16-244-5 (edición libro-e)

Depósito Legal: M-8667-2017
Fecha de edición: marzo 2017
Imprime: Ministerio de Defensa

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.

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

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



ÍNDICE

	Página
Introducción.....	9
Fin de un sistema.....	11
Un mundo en desorden.....	16
De Obama a Trump.....	20
Rusia y China.....	23
¿Adiós al sistema neoliberal?.....	27
Riesgos, amenazas y tendencias.....	32
Panorama estratégico 2017.....	39
Estados Unidos: de Obama a Trump.....	40
Europa en la encrucijada.....	42
El Oriente Medio en 2016: tendencias y perspectivas en 2017.....	43
El Sahel, arco creciente de inestabilidad.....	45
América Latina: incógnitas e incertidumbres.....	46
Capítulo primero	
Estados Unidos: de Obama a Trump. Un giro estratégico de ciento ochenta grados.....	
	49
Introducción: Estados Unidos en transformación.....	51
El legado de la Administración Obama en política exterior y seguridad: un breve balance.....	53
<i>Doctrina Obama versus grand strategy</i>	53
Luces y sombras de una «pequeña gran estrategia».....	56
La nueva Administración Trump: el inicio de un giro estratégico de ciento ochenta grados.....	60
<i>Primeros elementos para una Doctrina Trump. El «America first» y el nuevo reparto del mundo</i>	60
<i>Rusia: ¿nueva entente, nuevo Yalta?</i>	63
<i>La relación transatlántica y la respuesta de Europa</i>	66
<i>China como rival: el Asian pivot en clave de confrontación</i>	70
<i>Oriente Medio: un nuevo rompecabezas regional</i>	74

	Página
<i>Nuevas tensiones con México y América Latina</i>	77
Conclusiones	79
 Capítulo segundo	
Europa en la encrucijada	83
Introducción	85
La economía europea	86
La estructura institucional insostenible	88
La crisis migratoria	89
La amenaza del terrorismo, ¿exagerada?	91
Turquía, ¿aliado o rival?	92
Rusia, el «oso» despierta	95
El Brexit: ¿El catalizador de la fragmentación de la Unión Europea?	97
Donald Trump: «America first»	102
2017: año de las elecciones cruciales	104
La encrucijada	106
 Capítulo tercero	
El Oriente Medio en 2016: tendencias y perspectivas hacia 2017	109
Introducción	111
Perspectiva regional. Las causas profundas de la inestabilidad en Oriente Medio..	112
<i>Debilidad estructural de los Estados-nación del mundo árabe y falta de gobernanza</i>	112
<i>Rivalidad entre potencias regionales versus división interna en el islam entre suníes y chiíes</i>	115
<i>Cambios en la influencia relativa de las superpotencias en Oriente Medio</i>	118
<i>Factores económicos</i>	122
Los países de Oriente Medio en 2016	125
<i>Arabia Saudí: un año de reformas internas y dinamismo exterior con pocos frutos</i>	125
<i>Irán: promesas económicas incumplidas, un año de éxitos en el exterior y una perspectiva incierta hacia 2017</i>	128
<i>Irak: luces y sombras, tras Mosul, ¿la luz al final del túnel o vuelta a la casilla de salida?</i>	132
<i>Siria: 2016, un año de cambios decisivos, pero sin el final a la vista</i>	138
<i>Turquía: a toda velocidad hacia lo desconocido</i>	144
Conclusiones	153
 Capítulo cuarto	
El Sahel: un arco permanente de inestabilidad	157
Introducción	159
El Sahel: un contexto de corrupción y fragilidad	160
Los tráfico ilícitos, principal modo de vida de la región	164
La actuación de los grupos yihadistas	168
Boko Haram: debilitados pero no vencidos	169
AQIM: ¿en proceso de recuperación?	173

	Página
El ocaso del Dáesh.....	177
Las respuestas locales a la amenaza yihadista.....	179
Los límites de la política de no intervención de Argelia.....	182
La cooperación internacional en la lucha contra el yihadismo.....	186
Evaluación crítica de la operación «Barkhane».....	188
Conclusiones.....	194

Capítulo quinto

América Latina: un entorno de incógnitas e incertidumbres.....	199
Introducción.....	201
Panorama de la integración en América Latina y el Caribe: la simplificación que nunca llega.....	204
Los cambios políticos más relevantes en la región latinoamericana.....	208
<i>La inestabilidad política en Venezuela.....</i>	<i>209</i>
<i>Nuevas proyecciones en Brasil y Argentina. Cambios políticos en un contexto de recesión económica.....</i>	<i>216</i>
Hacia la solución de viejos conflictos en el área latinoamericana y caribeña.....	222
El conflicto cubano-estadounidense: el «atractivo» de Cuba.....	223
La solución definitiva al conflicto colombiano: los acuerdos de paz.....	228
La frontera «caliente» entre Bolivia y Chile: 133 años de conflicto.....	233
Consideraciones finales.....	238
Composición del grupo de trabajo.....	241

Introducción

Felipe Sahagún

«Se hablará mucho de revolución en 2017» anunciaba Daniel Franklin, director del anuario de prospectiva del *Economist*, a mediados de noviembre. «No solo por el centenario de la toma del poder por los bolcheviques en Rusia. Se cumplen también ciento cincuenta años de la publicación del primer volumen de *El Capital*, de Karl Marx, y cincuenta de la muerte del Che Guevara... También es el 500 aniversario de las noventa y cinco tesis de Martin Lutero que condujeron a la reforma protestante»¹. No será difícil descubrir similitudes entre las condiciones que dieron lugar a aquellos cambios históricos y los vientos de rebelión y de ruptura de hoy.

Robert Cooper, exasesor de Tony Blair y, posteriormente, de Javier Solana en la Unión Europea, compara la transición actual con la que vivió y contó Shakespeare en varias de sus obras entre el mundo medieval y el mundo renacentista. «Hoy nada es distinto», escribe Cooper. «¿Cómo fuimos tan estúpidos de pensar que derrocar a Sadam Husein traería la paz y la democracia? Los Estados nuevos siempre corren el riesgo de caer en guerras civiles»². Siguiendo su análisis, el equipo editorial de *Política Exterior*, en su primera edición de 2017, relativizaba los cambios actuales: «orden y desorden han coexistido en cualquier época. Incluso en los periodos de prosperidad de los

¹ *The World in 2017. The Economist*, p. 11.

² COOPER, Robert, «Aprender de Skakespeare». *Política Exterior*, n.º 175. Enero-febrero 2017. <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/aprender-de-shakespeare/>

imperios o de equilibrio entre grandes potencias, el conflicto y la inestabilidad han sido con mayor o menor intensidad elementos permanentes de la historia³».

Si preguntamos cada diciembre en Google cuál ha sido el peor año, probablemente siempre nos respondería que el último. Nuestra corta memoria colectiva, la tendencia de los medios a destacar siempre lo más negativo y la cacofonía informativa de las redes sociales, dominadas por el último *flash* conducen al mismo resultado.

Consciente de la manipulable y, con frecuencia, sesgada y desinformada opinión de la mayoría, en 2013 la revista *The Atlantic* preguntó a un selecto grupo de intelectuales y académicos cuál era para ellos el peor año de la historia de la humanidad. Alguno se remontó sesenta y cinco millones y medio de años atrás al meteorito Chicxulub, que cambió la vida en la Tierra. Otros eligieron la epidemia de la viruela que, en 1520, causó estragos en las Américas recién descubiertas por los españoles. Hubo quienes optaron por 1914, el inicio de la Primera Guerra Mundial, o por la mal llamada gripe española de 1918, la pandemia más mortífera hasta entonces. La revista *Slate* repitió la encuesta entre expertos en julio de 2016. Un historiador sugirió el año 72.000 a.C., cuando un volcán de Sumatra despertó con la fuerza de millón y medio de bombas de Hiroshima. Otro destacó 1348, el año en que la peste negra golpeó a Europa. Hubo quien se fijó en 1943, el año más funesto del holocausto. Algunos, más modestos, señalaron 2003, el año de la invasión de Irak por los Estados Unidos, cuyos efectos negativos aceleraron y agravaron las tensiones latentes desde la descolonización en Oriente Medio y en el norte de África.

«Vuelve el radicalismo», titulaba su reflexión sobre el umbral entre 2016 y 2017 el columnista del *Economist* Adrian Wooldridge. «Hay demasiadas similitudes con el mundo que desembocó en la revolución rusa como para sentirse tranquilos. Atravesamos un periodo de centenarios miserables⁴».

En 2014 fue el centenario del inicio de la Primera Guerra Mundial, que destruyó el orden internacional liberal levantado en Europa al oeste del Danubio y del Rin tras el Congreso de Viena en el siglo anterior. En 2016, la batalla del Somme, una de las más sangrientas en la historia militar. En 2017 se cumplen cien años del golpe bolchevique que puso fin al imperio zarista y desencadenó muchas de las peores tragedias del siglo XX: desde el estalinismo, con sus veinte millones de almas sacrificadas en la colectivización agrícola y en la industrialización forzada en la URSS, al nazismo y al fascismo surgidos en parte como respuesta al comunismo. También

³ «Aceptar la incertidumbre». Editorial. Política Exterior n.º 175. Enero-febrero 2017. <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/polext175-aceptar-la-incertidumbre/>

⁴ «Bolshiness is back». *The World In 2017. Op. cit.*, p. 17.

se cumplen sesenta años del Tratado de Roma, que puso en marcha el proyecto de construcción europea, hoy en una crisis que sus principales dirigentes califican de existencial.

«Me considero un optimista, pero 2017 es el año de mayor riesgo político desde la Segunda Guerra Mundial» (*I like to think I'm an optimistic guy, but 2017 is the most significant year for political risk since World War II*), escribía en un tuit el 30 de enero Ian Bremmer⁵, de Eurasia Group.

Las fuentes o causas de este riesgo tan elevado son, en su opinión, la elección de Trump, la posible reacción de China a sus excesos y/o provocaciones, el debilitamiento previsible de Merkel, la ralentización de las reformas estructurales necesarias, tanto en las economías desarrolladas como en las emergentes, la fragmentación y crisis en el Oriente Medio por la guerra, el terrorismo y las consecuencias de la revolución tecnológica (energía, conectividad, cibernética, automatización y demanda creciente de transparencia), las presiones políticas sobre los bancos centrales, la confrontación entre la Casa Blanca y Silicon Valley, la incertidumbre política y volatilidad económica en Turquía, todos los riesgos asociados con un régimen nuclearizado como el de Corea del Norte frente a unos Estados Unidos imprevisibles y una Corea del Sur en plena crisis política, y la desestabilización del sur de África por los enfrentamientos internos en Sudáfrica.

Fin de un sistema

El objetivo fundamental de las principales potencias occidentales desde los estertores de la Segunda Guerra Mundial ha sido evitar que se repitan los conflictos en que arraigaron los autoritarismos de izquierda y de derecha en el pasado siglo. Para ello fundaron cuatro instituciones globales —el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el GATT y la ONU— y tres regionales —la Alianza Atlántica, la OECD y las Comunidades Europeas—, cuyos fines esenciales no eran otros que la estabilización, el impulso económico y la seguridad militar. Los dos primeros se lograron mediante sistemas más o menos avanzados de bienestar social que garantizaron el crecimiento con unos mínimos nunca antes conocidos de solidaridad y de justicia. El tercero, dirigido siempre por el hegemon estadounidense, se articuló sobre una política de contención y disuasión que frenó la expansión inicial soviética y, a partir de los años setenta, aceleró el fin de la URSS.

«Esta edad de oro toca a su fin», escribía Wooldridge⁶ ante la incertidumbre generada por los resultados de las presidenciales en los Estados Unidos el 8

⁵ Para más información sobre sus previsiones de riesgo ver <https://www.youtube.com/watch?v=vlkJuYuL2tM&feature=youtu.be>. Una síntesis de esas previsiones en «Top Risks 2017: the geopolitical recession». Eurasia Group <https://www.eurasiagroup.net/issues/top-risks-2017>.

⁶ *Ibid.*

de noviembre y del referéndum sobre la relación futura del Reino Unido con el resto de la Unión Europea el 23 de junio, y por los inevitables paralelismos entre los riesgos que representan las victorias de Donald Trump y del *Brexit*, y la destrucción del orden internacional liberal en 1917.

¿Cómo se puede y se debe hacer frente a la inseguridad estratégica en tiempos turbulentos?, se preguntaba Zbigniew Brzezinski, jefe de Seguridad Nacional en la Administración Carter, el 3 de enero. «Desde el final de la última gran Guerra Mundial, hace setenta años, la paz internacional se ha preservado con la amenaza de la bomba nuclear», contestaba. «Su impacto, sin embargo, sobre la estabilidad global ha empezado a diluirse a medida que más países se han hecho con capacidades destructivas similares»⁷.

Brzezinski está convencido de que las tres grandes potencias globales —Estados Unidos, Rusia y China— hoy no tienen incentivo alguno para recurrir a provocaciones nucleares, pero considera fundamental la precaución y la colaboración entre ellos para evitar conflictos graves. Lo más preocupante, para muchos observadores, es que el nuevo presidente de los Estados Unidos parece gobernar más pendiente de *Twitter* y de las audiencias de televisión que de sus servicios diplomáticos y de inteligencia.

En sus primeros días en la presidencia, el presidente Trump comenzó a revertir las políticas internas de los últimos ocho años, escribía Fareed Zakaria el 26 de enero en el *Washington Post*: «Pero sobre las relaciones de Estados Unidos con el mundo, era más radical. En acciones y palabras parecía alejarse de la idea de una América en el centro de un sistema internacional abierto, basado en normas. Sería el fin de más de setenta años de política exterior estadounidense»⁸.

Con las medidas proteccionistas y antiinmigración unilaterales que empezó a desgranar en cuanto accedió a la presidencia, advertía Andrés Ortega, «puede atizar el choque global de las clases medias y trabajadoras: las de Estados Unidos, “y de otras economías maduras” que han venido a menos con la globalización y la automatización, y las de las economías emergentes o en desarrollo que quieren seguir emergiendo. Lo cual, a través de su traducción política, también en dictaduras, puede llevar a situaciones peligrosas y desestabilizadoras»⁹.

⁷ BRZEZINSKI, Zbigniew, «How to address strategic insecurity in a turbulent age?». Artículo adaptado de un discurso del autor pronunciado en el Nobel Peace Prize Forum en Oslo, Norway, en diciembre. HUFFPOST, 3 de enero de 2017. http://www.huffingtonpost.com/entry/us-china-russia-relations_us_586955dbe4b0de3a08f8e3e0.

⁸ ZAKARIA, Fareed, «FDR started the Long Peace. Under Trump it may be coming to an end». *The Washington Post*. Jan 26, 2017. https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/fdr-started-the-long-peace-under-trump-it-may-be-coming-to-an-end/2017/01/26/2f0835e2-e402-11e6-ba11-63c4b4fb5a63_story.html?utm_term=.97f9a87dfd1b.

⁹ ORTEGA, Andrés, «Trump atiza el choque global de las clases medias». *eldiario.es*. 26 de enero de 2017. http://www.eldiario.es/zonacritica/Trump-choque-global-clases-medias_6_605849442.html.

Como recordaba Jessica Matthews en el *New York Review of Books*, los dos grandes partidos estadounidenses habían aceptado desde la Segunda Guerra Mundial una política exterior y de seguridad basada en tres principios: la importancia decisiva de grandes y estrechas alianzas, una economía global abierta que permitiese a los Estados Unidos prosperar y a otros crecer, nada que ver con el juego de suma cero y la fe en la democracia y en sus ventajas, aunque siempre hubo debate sobre si las dictaduras debían tolerarse, gestionarse o rechazarse¹⁰. Difícil sentirse optimista o fiarlo todo a los contrapesos del sistema estadounidense con un presidente que lleva treinta años atacando esos principios por considerarlos inocentes y muy costosos.

«Confiemos en que “lo peor” no ocurra», explicaba el Nobel de Economía 2015 Angus Deaton a finales de diciembre, autor de *La gran escapada* (2013), obra en la que presenta un planeta mucho más saludable y rico gracias a siglos de integración económica. Deaton rechazaba los esfuerzos de muchos por culpar a la globalización del malestar expresado en las urnas por millones de estadounidenses y de europeos en el último año. «Creo que los robots son una amenaza mucho más grave que la globalización», escribía. «La globalización ha permitido salir de la pobreza a miles de millones»¹¹.

En un análisis publicado en 2016 sobre el rechazo de la globalización, el Real Instituto Elcano coincide con el diagnóstico de Deaton y profundiza en cinco hipótesis que, según los autores del trabajo, Miguel Otero y Federico Steinberg, explican el apoyo a los nuevos partidos: el declive económico de las clases medias, la creciente xenofobia en occidente, la mala digestión que grandes capas de la población están haciendo del cambio tecnológico (tesis de Branco Milanovic)¹², la crisis del estado de bienestar y el creciente desencanto con la democracia representativa¹³.

«Todas ellas se combinan y amenazan a la sociedad abierta y al orden internacional que ha imperado durante décadas y que ha generado un espectacular desempeño económico, pero que ha producido también grandes desigualdades materiales y de oportunidades en las sociedades avanzadas», concluyen.

¹⁰ MATTHEWS, Jessica T., «What Trump is throwing out the window». *The New York Review of Books*. Feb 9, 2017. <http://www.nybooks.com/articles/2017/02/09/what-trump-is-throwing-out-the-window/>.

¹¹ DEATON, Angus, y DONNAN, Shawn, *Lunch with the FT. Financial Times*, December 22, 2016. <https://www.ft.com/content/bbf54b3e-c5f3-11e6-9043-7e34c07b46>.

¹² MILANOVIĆ, Branco, *Global inequality. A new approach for the age of globalization*. Harvard University Press, 2016.

¹³ OTERO, Miguel, y STEINBERG, Federico, «Causas del rechazo a la globalización: más allá de la desigualdad y la xenofobia». ARI 81/2016. Real Instituto Elcano. 22 de noviembre de 2016. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari81-2016-oteroiglesias-steinberg-causas-rechazo-globalizacion-mas-alla-desigualdad-xenofobia.

«Dar respuesta a los fundados temores de la ciudadanía es tal vez el reto más importante al que se enfrentan los países occidentales. La deriva nacionalista, proteccionista, xenófoba y autoritaria de los nuevos planteamientos de muchos de los partidos *antiestablishment* debería ser combatida atendiendo a las causas que las originan. Mirar para otro lado esperando que capeara el temporal, como se ha venido haciendo en los últimos años, es una receta para el fracaso. Desarrollar mejores políticas de integración de los emigrantes y refugiados es clave en este sentido. También es necesario redistribuir mejor los enormes niveles de riqueza que genera la globalización, subrayar las ventajas de la diversidad y preparar a la ciudadanía para el cambio tecnológico dándole los medios necesarios para adaptarse. No se trata tanto de proteger de los efectos de la globalización como de empoderar a los ciudadanos para que puedan aprovecharla lo máximo posible. Finalmente, también hay que explicar mejor los límites a los que se enfrenta el estado del bienestar y qué reformas necesita para poder ser sostenible y abrir nuevos espacios y canales públicos para que la ciudadanía pueda sentirse más y mejor representada»¹⁴.

El presidente de China, Xi Jinping, aprovechó su presencia en la cumbre de Davos de este año para responder a las amenazas de Trump y presentar a su país como baluarte del liberalismo económico, del libre comercio y de la globalización. «Los problemas que preocupan hoy al mundo no son consecuencia inevitable de la globalización...», afirmó: «en una guerra comercial pierden todos»¹⁵.

Distinguió, sin embargo, entre globalización y los sistemas globales de gobierno dominantes veintisiete años después de la caída del muro de Berlín, en su opinión obsoletos y al servicio todavía del orden global centrado en Occidente. «El sistema financiero global no sirve para las nuevas necesidades, no resuelve con eficacia los desafíos de la volatilidad frecuente de los mercados y produce burbujas», añadió: «su mensaje suena bien, pero está lleno de contradicciones. ¿Puede, en serio, abanderar el liberalismo global el jefe de un partido comunista autoritario que preside un régimen con una fuerte censura de prensa, controles estrictos de capital, un superávit comercial estructural y una economía que discrimina contra sectores cruciales, cerrados a los inversores extranjeros?»¹⁶.

Sus advertencias, a juzgar por el discurso inaugural de Trump, el 20 de enero, cayeron en oídos sordos. «Durante muchos decenios hemos enriquecido a la industria extranjera y hemos subsidiado a los ejércitos de otros países, mientras permitíamos el desmantelamiento de nuestra fuerza militar.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Opening Plenary with Xi Jinping, president of the People's Republic of China. *World Economic Forum*. January 17 2017. <https://www.weforum.org/events/world-economic-forum-annual-meeting-2017/sessions/opening-assembly-davos-2017>.

¹⁶ KYNGE, James, «China stakes a claim for globalism without liberalism». *Financial Times*. January 27, 2017. <https://www.ft.com/content/11c80d68-e47f-11e6-9645-c9357a75844a>.

Hemos defendido las fronteras de otros sin defender las nuestras y hemos gastado billones (*trillion* en inglés) de dólares en el exterior mientras nuestras estructuras se derrumbaban... De hoy en adelante una visión nueva gobernará nuestra patria. Desde ahora, América es lo primero. *America first*»¹⁷.

«Debemos proteger nuestras fronteras de los estragos de otros países contra nuestros productos, robando nuestras compañías y destruyendo nuestros empleos. La protección nos dará gran prosperidad y fuerza».

Hay que alejarse mucho en el tiempo, al mundo de entreguerras del siglo XX, para encontrar un mensaje tan crítico de la globalización y de sus beneficios, superiores con creces a sus efectos negativos en sectores y países determinados, que ya nadie niega, y tan inexacto sobre la realidad estadounidense y mundial del siglo XXI.

La respuesta inmediata del tabloide estatal chino *The Global Times* anticipa tiempos mucho más revueltos: «las fricciones entre los Estados Unidos y sus aliados y las tensiones sociales entre los Estados Unidos y China parecen inevitables en los próximos cuatro años», advirtió en su editorial del 21 de enero. «Sin duda, la Administración Trump comenzará a encender hogueras en su puerta principal y en todo el mundo. Esperemos a ver cuándo le toca a China»¹⁸.

La primera reacción alemana no fue muy diferente de la de China, con la diferencia de que lo que haga Alemania nos afecta, y mucho, a todos los europeos. «Debemos prepararnos para tiempos turbulentos, imprevisibilidad e incertidumbre», escribía el ministro alemán de Exteriores, Frank Steinmeier, el 22 de enero. «Pero estoy convencido de que encontraremos en Washington oyentes atentos que saben que incluso los grandes países necesitan socios en este mundo»¹⁹.

Así se desprende de la primera conversación telefónica del nuevo jefe del Pentágono, el general retirado James Mattis, con el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg. «Ambos han acordado el valor fundamental y duradero de la OTAN para la seguridad tanto de Europa como de Norteamérica», explicó la Alianza en un comunicado. «Se han comprometido a trabajar juntos para reforzar la Alianza, aumentar los gastos en defensa y mejorar la lucha contra el terrorismo»²⁰.

¹⁷ «Donald Trump's inaugural speech, annotated». *The New York Times*. January 20, 2017. https://www.nytimes.com/interactive/2017/01/20/us/politics/donald-trump-inauguration-speech-transcript.html?_r=0.

¹⁸ «Chinese media warns of "dramatic changes" and discord...». *The Global Times*, January 21, 2017. https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/21/chinese-media-warns-of-dramatic-changes-and-discord-after-trumps-inaugural-speech?CMP=tw_t_gu.

¹⁹ «Germany must ready for turbulent times under Trump: foreign minister». January 22, 2017. <http://www.reuters.com/article/us-germany-usa-idUSKBN1560TI>.

²⁰ «Stoltenberg habla con Mattis...». Europa Press. 24 de enero de 2017. <http://www.europapress.es/internacional/noticia-stoltenberg-habla-mattis-primer-contacto-otan-administracion-trump-20170124095531.html>.

Independientemente de lo que se vaya avanzando a partir de la primera reunión, prevista para febrero, el embajador Carlos Miranda, exrepresentante de España en la OTAN y en Londres, aconsejaba aplicar cuanto antes las directrices de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (documento Mogherini) aprobada en junio de 2016, acelerar la cooperación entre la OTAN y la Unión Europea, y evitar la especialización regional (la OTAN para el este y la Unión Europea para el sur)²¹.

¿Son exagerados los temores? ¿Respetará el nuevo presidente estadounidense las alianzas y los acuerdos contraídos por sus antecesores? ¿Se limitará a renegociar para mejorar lo que hay o se distanciará de sus aliados históricos y generalizará el método *ad hoc* iniciado por George W. Bush en Afganistán en octubre de 2001?

Sobre las causas que llevaron a más de sesenta millones de estadounidenses a votar a Trump, ¿se han sobrevalorado la globalización, el mundo digital y los cambios tecnológicos de los últimos años? Hasta el expresidente Obama, influido, como tantos otros, por el economista de la Universidad de Northwestern Robert Gordon, cree que sí. Para Gordon, la última gran revolución tecnológica es la que se dio entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, y el crecimiento económico alcanzado durante decenios gracias a ella no volverá a repetirse en mucho tiempo²².

Un mundo en desorden

«El orden mundial liberal establecido tras la Segunda Guerra Mundial puede estar agonizando por fuerzas externas e internas», reconocía Robert Kagan en la Brookings en enero. «Los desafíos externos provienen de la ambición de grandes y medianas potencias insatisfechas con un orden estratégico dominado por los Estados Unidos y sus aliados o socios...». En los últimos años, sin embargo, el orden liberal ha empezado a debilitarse y a romperse en su núcleo interno²³. Con la elección de Trump, millones de estadounidenses han indicado su escasa voluntad de seguir manteniendo el orden existente.

En un libro que vio la luz a comienzos de año, *A World in Disarray...*, el presidente del Council on Foreign Relations, Richard Haass, analiza el origen del sistema internacional contemporáneo basado en el principio de la soberanía nacional a partir de la reforma protestante y la Paz de Westfalia, que puso fin

²¹ MIRANDA, Carlos, «2016 y la seguridad europea». Real Instituto Elcano. ARI 8/2017, 23 de enero. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari8-2017-mirandaelio-2016-seguridad-europea.

²² NOSENGO, Nicola, y BOLINCHYS, Patricia. «La gran estafa de la revolución tecnológica». *El Mundo*, 3 de enero de 2017. <http://www.elmundo.es/papel/futuro/2017/01/03/5863bf3046163f58378b4573.html>.

²³ KAGAN, Robert, «The wilight of the liberal Word order». Brookings. January 24, 2017. <https://www.brookings.edu/research/the-twilight-of-the-liberal-world-order/>.

a la Guerra de los 30 años en Europa. Orden Mundial 1.0 lo llama: «ese orden es cada vez más inadecuado para el mundo globalizado de hoy», escribe el autor. Tras detenerse en los cambios principales que ha sufrido desde mediados del siglo XX, concluye que la autonomía soberana de los Estados ya no sirve para resolver muchos de los principales retos internacionales y propone, a partir acuerdos multilaterales y coaliciones *ad hoc* en la línea de último Acuerdo de París contra el calentamiento global, limitaciones negociadas de la soberanía para ir construyendo un nuevo sistema, el Orden Mundial 2.0, en ámbitos o regímenes como el terrorismo, el ciberespacio, la proliferación de armas, el medio ambiente, el crimen organizado, los movimientos migratorios, el uso de la fuerza militar, la salud, la autodeterminación, las finanzas, la fiscalidad y el comercio internacional. Para empezar, no considera conveniente abrir las consultas bilaterales y multilaterales en foros ya existentes como el G-20 o el Consejo de Seguridad de la ONU. El objetivo, insiste, es ir reconstruyendo o, donde no hay casi nada hecho como el ciberespacio, creando códigos nuevos de conducta internacional o reglas de juego que pongan un poco de orden en la selva²⁴.

Si Haass tiene razón, los primeros pasos de la Administración Trump van en sentido opuesto y, de confirmarse los temores de Kagan y de muchos otros observadores, «el nuevo rumbo de la política exterior estadounidense probablemente acelerará el regreso a la inestabilidad y a los enfrentamientos del pasado... La historia nos enseña que estamos en una caída en espiral de la que será difícil recuperarse sin un gran conflicto»²⁵.

Pocos meses antes de que el *Brexit* y Trump enturbiaran el horizonte, el presidente del Real Instituto Elcano, Emilio Lamo de Espinosa, hacía un pormenorizado recorrido por la historia de Europa desde la primera vuelta al mundo en barco del Juan Sebastián Elcano en el siglo XVI y la europeización-occidentalización acelerada del planeta, que ha ido dejando paso, en los últimos decenios, a «un proceso civilizatorio mundial en el que la variable explicativa, el motor, es la tecnociencia, que se expande y converge en todo el mundo, induciendo una homogeneización de valores y estilos de vida a través de tres procesos»²⁶.

Esos tres procesos, que ni Trump ni nadie podrá frenar fácilmente, están impulsados por:

1. Los productos que impregnan y occidentalizan todas las sociedades, al tiempo que, paradójicamente, se desvinculan de su origen.

²⁴ HAASS, Richard, «World Order 2.0». *Foreign Affairs*, Jan-Feb 2017, *op. cit.* pp. 12-19. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/world-order-20>.

²⁵ KAGAN, Robert, *op. cit.*

²⁶ LAMODEESPINOSA, Emilio, «Europa en el mundo». Real Instituto Elcano, 8 de enero de 2017. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari1-2016-lamodeespinosa-europa-mundo.

2. La tecnociencia, entendida ahora como *software*, como lógica y modo de pensar, como cultura dominante.
3. La ciencia entendida en su dimensión social, en su impacto cultural, el buen gobierno, el *rule of law*, el derecho, las buenas políticas económicas, la gestión de los problemas sociales.

Ante estos retos, que califica de «encrucijada vital», «Europa se articula como unidad para asumir un papel central en la gobernabilidad del nuevo mundo globalizado, en el “océano geopolítico”, como lo llama “el presidente del Consejo Europeo” Van Rompuy, o quedará relegada a un papel cada vez más dependiente y secundario», concluye²⁷.

En el primer número de *Política Exterior* de 2017, el profesor Manuel Muñiz señala tres causas principales de la convulsión política actual: la gestión de la crisis financiera de 2007, los desiguales efectos de la globalización y la descomposición de varios estados en el Mediterráneo oriental y en Oriente Medio.

Reconoce, además, que en medio del ruido y la confusión «se ha producido otro acontecimiento más silencioso e incremental: el advenimiento de las máquinas inteligentes... con un efecto profundamente disruptivo en el mercado laboral y en la distribución de rentas en nuestras sociedades»²⁸. La solución requiere un nuevo rol del Estado y del sector público.

Algunas de las consecuencias más graves de la conjunción de todos estos procesos, con raíces muy anteriores a 2007 son el rechazo masivo de las elites, el aumento en Europa del apoyo a la extrema derecha —del 1 por ciento en los años ochenta del siglo XX a más del 12 por ciento en 2016— y, en el sur de Europa, a la extrema izquierda; y la pérdida de apoyo a las instituciones y a la democracia como forma de gobierno. Lo más paradójico es que estos acontecimientos se producen en un entorno de gran generación de riqueza agregada. La renta por habitante en los Estados Unidos es hoy diez veces y en España cien veces más elevada que en 1960. Señal de que el problema principal está en el reparto y en la pérdida de credibilidad de la clase dirigente²⁹.

Todos los procesos de transformación que definieron la posguerra fría — pacificación, mundialización o globalización, regionalización, libre comercio, desarme, democratización y defensa de los derechos humanos— han entrado en crisis. La regresión de las democracias liberales es uno de los más importantes. «Uno de cada seis regímenes democráticos existentes hace diez años ha fracasado, el doble que a finales de los 80 y a comienzos de los 90»,

²⁷ *Ibid.*

²⁸ MUÑIZ, Manuel, «El colapso del orden liberal». *Política Exterior*. N.º 175, Vol. XXXI, enero-febrero de 2017, pp. 58-69.

²⁹ *Ibid.*

señala Larry Diamond en su reciente estudio global para la universidad de Stanford³⁰.

Las manifestaciones de esa regresión, según su estudio, son:

- Un aumento de la vigilancia estatal y de la censura en internet.
- Debilitamiento del estado de derecho.
- Miedo e intimidación crecientes a medida que se debilita la protección de las libertades civiles.
- Caída y/o prohibición, según los casos, de la ayuda técnica y financiera de las agencias internacionales de desarrollo y de las fundaciones democráticas.
- Presión creciente sobre las empresas para someterse a los partidos en el poder.
- Expansión del capitalismo de amiguetes y de la corrupción estatal.

«Es el manual aplicado a rajatabla por Putin en Rusia y por Hugo Chávez en Venezuela a comienzos de 2000, que han seguido cada vez con más agresividad el presidente turco Recep Tayyip Erdogan, sobre todo tras el fallido golpe militar de julio, y el nuevo presidente filipino Rodrigo Duterte», añade Diamond³¹. A esa lista se podrían añadir muchos más países.

Otros dos elementos han acelerado el deterioro de la democracia a escala global:

- La influencia creciente de nuevas herramientas y estrategias en poder de las autocracias más poderosas —especialmente Rusia, China, Irán y Arabia Saudí— para contener las presiones democráticas internas, frenar su expansión regional y subvertir el orden internacional liberal promoviendo normas e instituciones autoritarias.
- El debilitamiento de las democracias avanzadas, sobre todo en Europa y los Estados Unidos, que han fallado en sus respuestas a la tendencia autoritaria en su pulso con presiones populistas, nativistas e iliberales dentro de cada país.

En su noveno «Índice de la Democracia» en el mundo, publicado en enero de 2017, la Economist Intelligence Unit (EIU) muestra que en unos setenta y dos países se produjo en 2016 un deterioro de la democracia, casi el doble de los países en los que hubo avances. Los otros cincuenta y siete de los ciento sesenta y siete países analizados están en los mismos niveles que en 2015. Ninguna región del mundo experimentó mejoras, pero Europa oriental es la que sufrió una regresión mayor.

³⁰ DIAMOND, Larry, «Global democracy is spiralling down». FSI Stanford. December 13, 2016. <https://medium.com/@FSIStanford/global-democracy-is-spiraling-down-7b2206643ad4#.vlhgftfg>.

³¹ *Ibid.* Véase Freedom In The World 2016. Freedom House. https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf.

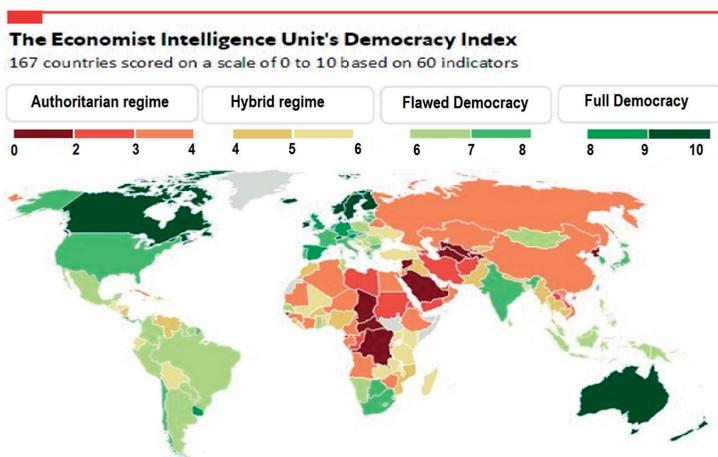


imagen 1

Casi la mitad de la población mundial, según EIU, vive en democracia, pero solo un 4,5 por ciento disfruta de «democracia plena», la mitad que un año antes³². Si los Estados Unidos ya aparecían entre las democracias frágiles, la victoria de Trump y sus palabras, aunque no todas se traduzcan en decisiones, sobre inmigración, inversiones, comercio, libertad de expresión y torturas empeorarán su posición, deslegitimarán la democracia y empoderarán a los autócratas.

De Obama a Trump

Adivinar la política exterior de Donald Trump, comentaba el 17 de enero el vicepresidente saliente de los Estados Unidos, Joe Biden, en Davos «es como un cubo de *Rubik*. No tenemos ni idea de lo que va a hacer... La pregunta que me hacen en todas partes es si va a continuar o no el liderazgo americano»³³. Pronto empezaremos a saberlo.

El exdiplomático británico Shaun Riordan, autor del capítulo sobre Europa en Panorama 2017, compara el incierto legado de Obama con la ambigua diplomacia británica en Europa en vísperas de la Primera Guerra Mundial. En vez de despreciar o subestimar a Trump, como hacen tantos, recuerda los errores de cálculo de muchos intelectuales europeos con Ronald Reagan. Califica de «posiblemente inevitable» el declive de la hegemonía estadounidense tras la intervención en Irak y la crisis financiera global, en las que

³² DemocracyIndex2016.EIU.http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2016.

³³ «Biden:PredictingTrumpforeignpolicy...». *TheHill*, 17 de enero de 2017. <http://thehill.com/policy/international/314655-biden-predicting-trump-foreign-policy-like-a-rubiks-cube>.

Obama nada tuvo que ver, pero considera que la política exterior de Obama «o, mejor, su política inconsistente exacerbó los peligros de la transición a un mundo multipolar»³⁴.

En su memorándum³⁵ de despedida al presidente Obama el secretario de Estado John Kerry defendía el legado de la Administración saliente en política exterior y de seguridad con los datos siguientes:

- Hemos retirado a unos 160.000 soldados de Irak y Afganistán y puesto fin a nuestras misiones de combate en los dos países.
- Hemos diezmado la cúpula de Al Qaeda en Afganistán y Pakistán, hemos eliminado a Bin Laden y hemos perseguido a las sucursales de Al Qaeda en Yemen, Somalia y otras partes. «Al Qaeda hoy es una sombra de lo que era el 20 de enero de 2009».
- En los últimos dos años hemos formado una coalición global de sesenta y ocho miembros para degradar y destruir al ISIS, «responsable de limpieza étnica y de crímenes contra la humanidad», pero «este combate... es un desafío generacional que no se puede ganar de la noche a la mañana».
- Mediante contactos bilaterales y más de dos años y medio de negociaciones multilaterales, los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Alemania, Rusia, China, la Unión Europea e Irán han acordado un Plan Global Conjunto de Acción (JCPOA), que de forma verificable ha cortado todos los caminos de Irán hacia el arma nuclear.
- «La amenaza que representa el programa nuclear de Corea del Norte es una de las más graves a las que nos enfrentamos hoy... Dejamos a la siguiente Administración una base sólida para aumentar la presión sobre Pyongyang. Por dos veces en el último año el Consejo de Seguridad de la ONU acordó las resoluciones más duras hasta la fecha contra Corea del Norte para que cambie de rumbo».
- En cuatro cumbres sobre seguridad nuclear desde la de Washington en 2010, hemos logrado planes y acciones concretas para mejorar la seguridad nuclear en el mundo. Hemos ayudado a retirar mil toneladas de armas químicas de Siria, aunque allí sigan utilizándose armas no declaradas, y con otros diez países, España entre ellos, en 2016 hemos adoptado medidas importantes para retirar de Libia los precursores de armas químicas que aún tenía.
- Tras años de negociaciones, hemos articulado un consenso internacional sobre cómo responder al cambio climático y otros grandes emisores de gases como China y la India han pasado de adversarios a socios en la búsqueda de soluciones. El acuerdo alcanzado por casi doscientos países en 2015 ya ha entrado en vigor.

³⁴ RIORDAN, Shaun, «Might Trump's Foreign Policy Actually Make Sense?». BideDao. January 5, 2017. <http://www.shawnriordan.com/?p=341>.

³⁵ KERRY, John, «Exit memo from Secretary Kerry to President Obama». January 5, 2017. <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/01/266480.htm>.

- Sobre conflictos, Kerry intenta justificar sin demasiado convencimiento la actuación estadounidense en Siria, Yemen, Libia, Ucrania, Colombia, Chipre, Sudán del Sur y los territorios palestinos. En Siria no hay solución militar, repite, y «Assad ha perdido toda legitimidad». En Yemen, los Estados Unidos «deben seguir presionando para reducir la violencia y facilitar una solución política». El futuro de Libia «está en manos de sus dirigentes y de su pueblo». «Las sanciones contra Rusia se levantarán si Rusia cumple sus compromiso en Ucrania». En Colombia creemos que «el acuerdo con las FARC conducirá a una paz justa y duradera». En el conflicto palestino-israelí seguimos defendiendo «la solución de dos Estados». Elogia los esfuerzos de los chipriotas para superar su división: «estamos más cerca que nunca de lograrlo». La solución en Sudán del Sur, por último, le condiciona a un compromiso mucho más firme de los dirigentes de todos sus partidos y grupos étnicos, con ayuda de los Estados Unidos y de los Estados vecinos.
- Concluye su informe con un apartado sobre alianzas, asociaciones e instituciones internacionales, y otro sobre la promoción y la defensa de valores universales.
- En los últimos ocho años —afirma— los Estados Unidos han conseguido ser mucho más respetados en el mundo, han reforzado las relaciones transatlánticas, han reequilibrado su política exterior reflejando la importancia creciente de Asia-Pacífico, han establecido una relación positiva con China, han fortalecido las relaciones con Israel (ni mención del choque frontal con Netanyahu), han abandonado la fallida política de medio siglo hacia Cuba, han impulsado el libre comercio y, defendiendo los valores universales, han ayudado a avanzar la causa de la democracia y de los derechos humanos.

«Rechazar los acuerdos alcanzados o negarse a participar en ellos reducirá nuestra competitividad», advierte. «Retirarse del TPP (Trans-Pacific Partnership) es un error estratégico».

Desde el *New York Times*, Russell Goldman contrastaba ese balance con las posiciones principales de Trump antes de entrar en el Despacho Oval³⁶.

- «El acuerdo con Irán es el peor jamás negociado», dijo Trump en marzo de 2016 ante el Comité de Asunto Públicos Americano-Israelí (American Israel Public Affairs Committee). «Mi prioridad número uno será desmantelarlo». Posteriormente matizó que lo renegociaría.
- Elogió reiteradamente a Putin, prometió mejorar las relaciones con Rusia y, a pesar del informe de los servicios secretos estadounidenses sobre la intervención rusa para que Trump ganase, no dio por cierta esa injerencia hasta el 11 de enero, pero seguía resistiéndose a criticar al

³⁶ «Kerry lists Obama era's diplomatic successes...». *The New York Times*, Jan 6, 2017. http://www.nytimes.com/2017/01/06/world/kerry-lists-obama-eras-diplomatic-successes-trump-opposes-them-all.html?_r=0.

presidente ruso, Vladimir Putin, y mantenía la esperanza de poder trabajar con Moscú en la lucha contra el ISIS. Esa cooperación dejaría fuera el control de los arsenales nucleares. «Si vuelve la carrera de armamentos, que vuelva. Ganaremos y superaremos a todos», afirmó.

- Tras calificar el cambio climático de «farsa» y prometer acabar con los Acuerdos de París y con la Agencia de Protección Medioambiental, puso la agencia en manos de Scott Pruitt, abanderado de la lucha contra las políticas de Obama contra el cambio climático.
- En un tuit —el medio preferido por el todavía presidente electo para hacer política— publicado el 3 de enero, exigía que no se liberasen a más presos de Guantánamo por peligrosos. Siempre se opuso al cierre del penal.
- Tras el atentado en San Bernardino, California, en diciembre de 2015, Trump propuso «una prohibición total de la entrada de musulmanes en los Estados Unidos». Ante las dificultades para llevarlo a la práctica, introdujo numerosas variaciones durante la campaña, pero sin abandonar nunca su idea de que existe una conexión entre inmigración y terrorismo.

Rusia y China

De las respuestas en el Senado de sus principales nominados para secretarios de Defensa y de Estado, y para director de la CIA, se desprendían políticas hacia Rusia, la OTAN, Oriente Medio y otras regiones menos rupturistas que las insinuadas por el nuevo presidente en muchas de sus declaraciones. De ellas parecía posible anticipar serios enfrentamientos internos en la nueva Administración.

«Lo más importante hoy es reconocer que tenemos que tratar con Putin, reconocer que está empeñado en romper la Alianza Atlántica y adoptar de forma integrada las medidas —diplomáticas, económicas, militares y otras, trabajando con los aliados— necesarias para nuestra defensa donde sea necesario», dijo el nuevo jefe del Pentágono, James Mattis, en respuesta a una pregunta del senador republicano John McCain³⁷. El sistema internacional está hoy sometido «a los ataques más graves desde la Segunda Guerra Mundial», añadió, y «el origen de las amenazas está en Rusia, en los grupos terroristas y en las actividades de China en el Mar del Sur de China³⁸».

Estas palabras del general retirado de Marines estaban en clara contradicción con las opiniones de Trump hasta ese momento, aunque el mismo 12 de enero, en rueda de prensa, el todavía presidente electo se mostraba más escéptico sobre el futuro de sus relaciones con Putin: «Rusia puede ayudar-

³⁷ FLEMMING, Sam, «James Mattis calls Vladimir Putin a threat to global order». *Financial Times*, 12 de enero de 2017. <https://www.ft.com/content/da62528a-d8de-11e6-944b-e7eb37a6aa8e>.

³⁸ *Ibid.*

nos a combatir al ISIS», pero «no sé si me voy a entender con él. Espero que sí, pero hay muchas posibilidades de que no sea así»³⁹.

Presionado por McCain para que se pronunciara sobre la amenaza que, en su opinión, Rusia —con un presupuesto de defensa diez veces inferior al de los Estados Unidos y una economía veinte veces más reducida— puede representar para los países bálticos, Mattis se declaró a favor de una presencia militar permanente en la zona. Pocas horas antes, Dmitry Peskov, portavoz de Putin, describía como «una amenaza para la seguridad de Rusia» la llegada a Polonia de unos mil soldados estadounidenses de una fuerza de cuatro mil, con ochenta y siete carros de combate y ciento cuarenta y cuatro vehículos blindados.

Aprobado en la cumbre de la OTAN en Varsovia del verano, este despliegue, oficialmente de carácter temporal para no violar la letra del pacto vigente con Rusia, es la respuesta principal a la intervención rusa en Ucrania, al envío en otoño de misiles Iskander-M con capacidad de carga nuclear por Rusia a su base de Kaliningrado y a otras acciones del ejército ruso en sus fronteras occidentales que los países bálticos, Polonia, Rumanía y otros miembros de la OTAN ven con creciente preocupación⁴⁰.

El elegido para dirigir la diplomacia estadounidense, Rex Tillerson, fue algo menos contundente en sus respuestas sobre Rusia, pero muy firme sobre China: «vamos a tener que enviar a China una señal clara de que, primero, interrumpe la construcción en las islas y, segundo, renuncia a su intención de no permitir el acceso a estas islas»⁴¹.

Para Tillerson, las obras de China en las islas en disputa son una agresión «comparable a la toma de Crimea» en 2014 por Rusia y una amenaza para «la economía global». Lu Kang, portavoz del ministerio chino de Exteriores, respondió que «China tiene todo el derecho a seguir con sus actividades legales dentro de su zona de soberanía»⁴².

Las imágenes de satélite indicaban desde hacía tiempo que, concluidos casi todos los trabajos importantes de construcción previstos, Beijing había empezado a preparar pistas de aterrizaje y posibles plataformas para baterías de misiles tierra-aire en algunas islas. Todo ello encajaría con su objetivo

³⁹ RYAN, Missy, y LAMOTHE, Dan, «Placing Russia first among threats...». *The Washington Post*. 12 de enero de 2017. https://www.washingtonpost.com/world/national-security/senate-set-to-question-trumps-pentagon-pick-veteran-marine-gen-james-mattis/2017/01/11/b3c6946a-d816-11e6-9a36-1d296534b31e_story.html?utm_term=.e4f3dae4f02b.

⁴⁰ MACASKILL, Ewen, «Russia says US tropas arriving in Poland pose threat to its security». *The Guardian*. 12 de enero de 2017. <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/12/doubts-over-biggest-us-deployment-in-europe-since-cold-war-under-trump>.

⁴¹ CLOVER, Charles. «Tillerson sets sgtage for clash with Beijing over South China Sea». *Financial Times*. 12 de enero de 2017. <https://www.ft.com/content/5edf5fe4-d876-11e6-944b-e7eb37a6aa8e>.

⁴² *Ibid.*

de utilizar las islas para reforzar su reclamación del 85 por ciento del mar de la zona. Su paso siguiente, si los dirigentes chinos hacen oídos sordos a las advertencias de la nueva Administración de Washington, sería declarar una Zona de Identificación de Defensa Aérea sobre la zona marítima, lo que equivaldría a apropiarse del control de su espacio aéreo.

Tillerson se distanció de Trump reconociendo como «una amenaza real» el cambio climático y rechazando la nuclearización de Japón y de Corea del Sur, pero su actitud hacia China estaba en perfecta armonía con lo que había venido diciendo Trump durante meses. Igual que el presidente, acusó a Beijing de «incumplir sus compromisos globales de carácter comercial y económico», de robar propiedad intelectual estadounidense, de un comportamiento agresivo y expansionista en el ámbito digital y de no presionar a Corea del Norte para que frene sus programas militares.

«Tenemos que ser realistas sobre lo que China está dispuesta a hacer sobre Corea del Norte y no esperar demasiado», añadió. «Al final, necesitaremos una política distinta con China para que entienda lo que esperamos de ella, más allá de lo que se ha hecho en el pasado, que es insuficiente... Y si China no aplica las sanciones de la ONU contra Corea del Norte, lo apropiado es que Estados Unidos considere medidas para obligarla a hacerlo»⁴³.

El fondo del conflicto está en la emergencia, lenta pero constante, de China como superpotencia marítima que cuestiona y desafía el control de los océanos por Estados Unidos, un elemento decisivo de la *Pax americana* desde la Segunda Guerra Mundial. No está de más recordar las consecuencias del desafío marítimo alemán a la *Navy* británica en los últimos decenios del siglo XIX y que China interpreta hoy la influencia marítima como el estratega estadounidense Alfred Thayer en el siglo XIX: «el control del mar mediante la supremacía comercial y naval proporciona una influencia predominante en el mundo, pues, por grande que sea la riqueza en tierra, nada como el mar facilita los intercambios necesarios»⁴⁴.

Sobre Rusia, Tillerson, que un año antes, en una charla con estudiantes de la universidad de Texas, decía que tenía «una relación muy estrecha» con Putin y que había influido mucho en los beneficios de Esso Mobil en aquel país, se esforzó por tomar distancias para facilitar su confirmación por el Senado.

Reconoció sin vacilar una campaña rusa de agresión e intimidación contra sus vecinos: «nuestros aliados de la OTAN tienen razón para alarmarse ante una Rusia reemergente» por la invasión de Ucrania y la anexión de Crimea. «El artículo V (del Tratado del Atlántico Norte) es inviolable»⁴⁵.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ «How China rules de waves». *Financial Times*, 12 de enero 2017 <https://ig.ft.com/sites/china-ports/>.

⁴⁵ ADESNIK, David. «FPI Bulletin: Tillerson, Trump and Putin». THE FPI. January 19, 2017. <http://www.foreignpolicyi.org/files/2017-01-19-Bulletin-Tillerson%20Trump%20Putin.pdf>.

Negó cualquier derecho de Rusia sobre Crimea, responsabilizó a Rusia —no a la insurgencia ni al separatismo— del conflicto en Ucrania oriental, pero se resistió a condenar a Moscú de violar los acuerdos de Minsk. En cuanto a recomendaciones, se distanció tanto de Trump como de Obama al defender el envío de armas defensivas a Ucrania. Cuando le forzaron a definirse sobre las violaciones de derechos humanos en Rusia reconoció que es «una dictadura a la par con Irán, que apoya a las fuerzas de Siria, fuerzas que están violando flagrantemente las leyes de la guerra»⁴⁶.

A pesar de su dura retórica sobre Rusia, Mattis dio pocas pistas sobre el posible uso de la fuerza militar y se refirió a Irán como «fuente principal de tensiones» en Oriente Medio por su apoyo a células militantes en la región, su capacidad misilística, sus provocaciones marítimas y sus actividades en el ciberespacio. Hasta ahí ninguna diferencia sustancial con Trump. Sobre el acuerdo de control del programa nuclear iraní, que el nuevo presidente ha propuesto renegociar, fue más realista: «creo que es un acuerdo imperfecto, no es un tratado de amistad, pero cuando América da su palabra debe cumplirla y trabajar con nuestros aliados»⁴⁷.

Trump quitó importancia a sus diferencias o contradicciones con miembros destacados de su Gabinete, a las que podemos añadir la oposición del nominado para dirigir la CIA, el congresista de Kansas Mike Pompeo, y del elegido para Justicia, el senador Jeff Sessions, a las torturas en los interrogatorios de detenidos por terrorismo y la del nominado para dirigir la Seguridad Interior, John Kelly, al nuevo muro en la frontera con México por inútil. «Todos los nominados para mi Gabinete están haciendo una gran labor y quiero que digan libremente lo que piensan», señaló el presidente electo⁴⁸.

En declaraciones al *Wall Street Journal* siete días antes de su inauguración como el 45 presidente, se declaró de nuevo abierto al levantamiento de las sanciones a Rusia si el Kremlin colaboraba con Washington en la lucha contra el terrorismo. En cuanto a China, insistió en que no se siente obligado por el acuerdo con China sobre Taiwán. Dos señales claras de que estaba dispuesto a revisar las relaciones de los Estados Unidos con sus dos rivales estratégicos más importantes⁴⁹.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ RYAN y LAMOTHE, *op. cit.* https://www.washingtonpost.com/world/national-security/senate-set-to-question-trumps-pentagon-pick-veteran-marine-gen-james-mattis/2017/01/11/b3c6946a-d816-11e6-9a36-1d296534b31e_story.html?utm_term=.e4f3dae4f02b.

⁴⁸ TUMULTY, Karen. «Trump's cabinet nominees keep contradicting him». *The Washington Post*. 12 de enero de 2017. https://www.washingtonpost.com/politics/trumps-cabinet-nominees-keep-contradicting-him/2017/01/12/dec8cccc-d8f3-11e6-9a36-1d296534b31e_story.html?tid=pm_pop&utm_term=.6d68511a5b00.

⁴⁹ «TrumpopentoshiftonRussiasanctions(oneChinapolicy)». *TheWallStreetJournal*. 13 de enero de 2017. <http://www.wsj.com/articles/donald-trump-sets-a-bar-for-russia-and-china-1484360380>.

Aunque el levantamiento de las sanciones a Rusia, aclaró, no se produciría de inmediato, abría una ventana para la cooperación entre Washington y Moscú. Con todo, las dificultades para complacer a Putin en sus exigencias —la aceptación de los hechos consumados en Ucrania y de su estrategia a favor del régimen de Asad en Siria, el fin de las sanciones occidentales y la recuperación de una esfera de influencia en las repúblicas de la antigua URSS— hacían difícil una reconciliación rápida.

La oposición a Trump en esta cuestión de los principales dirigentes republicanos y la alargada sombra de posibles chantajes tras las filtraciones de los informes secretos sobre la injerencia de Rusia en las elecciones, que el Comité de Inteligencia del Senado se comprometió a investigar, complicaban también cualquier avance rápido.

¿Adiós al sistema neoliberal?

¿Sobrevivirá el sistema internacional nacido a mediados del siglo pasado a un presidente estadounidense que ha repudiado las alianzas permanentes, ha apostado por el proteccionismo y no ha ocultado su admiración hacia reputados déspotas? ¿Qué Unión Europea saldrá del *Brexit*, de los recortes democráticos en varios de sus miembros y de los resultados de las elecciones de 2017 en tres o cuatro de los seis países fundadores de las tres comunidades europeas originales? ¿Cómo conciliar el irredentismo de Rusia y la exigencia de China de reconocimiento como superpotencia con la «América primero» de Trump?

«Putin y Trump no son Hitler y Mussolini, de acuerdo (aunque May apaciaguando a Trump en la Casa Blanca tenga algo de Chamberlain, este como tragedia, ella como farsa)», advertía Santos Juliá el 30 de enero. «Ni Rusia ni Estados Unidos son hoy lo que fueron Alemania e Italia en los años veinte y treinta del siglo pasado, de acuerdo también. Pero eso no quita para que la ola que ha llevado por dos veces a la humanidad a las catástrofes de dos grandes guerras sea de similar naturaleza a la que ha aupado al poder a esos dos autócratas electivos. Esa ola tiene un nombre: nacionalismo, y nadie fue capaz de predecir su terrible potencia destructora hasta que no se puso en movimiento»⁵⁰.

Tras un recorrido exhaustivo por los meandros geopolíticos que llevaron del nacimiento, en 1917, al fin de la URSS, en 1991, escribía Martin Wolff con el nuevo año: «el primer periodo geopolítico de la posguerra terminó en desencanto para los soviéticos y euforia para los occidentales. Hoy, el desencanto geopolítico y económico lo sufre Occidente»⁵¹. Parece, efectivamente, que la

⁵⁰ JULIÁ, Santos, «Predicciones fallidas». *El País*, 30 de enero de 2017. http://elpais.com/elpais/2017/01/27/opinion/1485539967_925089.html.

⁵¹ WOLFF, Martin, «The long and painful journey to world disorder». *Financial Times*. 5 de enero de 2017. <https://www.ft.com/content/ef13e61a-cc0c-11e6-b8ce-b9c03770f8b1>.

mayor parte de las premisas en que se cimentó la posguerra fría en los años noventa están perdiendo validez o, tal vez, estamos pagando el precio de no haber hecho entonces los cambios necesarios en el sistema, que, empezando por el Consejo de Seguridad de la ONU, debieron hacerse.

«Los principales movimientos geopolíticos de hoy son, en parte, resultado de cambios deseables, como la rápida expansión del desarrollo económico más allá de Occidente, especialmente en los gigantes asiáticos, China y la India, o de decisiones de otros, como la preferencia rusa de nacionalismo y autocracia frente a la democracia liberal como fundamentos de su identidad postcomunista y la decisión china de abrirse a la economía de mercado sin renunciar al control comunista»⁵².

«Tras un 2016 turbulento y con pocas noticias positivas en política internacional, el 2017 se presenta lleno de retos e incógnitas», escribía Javier Solana en su última columna del año para el digital *Project Syndicate*. «¿Estamos simplemente ante el final de otro año o es este el fin de algo más?, se preguntaba. «El panorama es de gran incertidumbre»⁵³.

La respuesta dependerá, en buena medida, de lo que decida y pueda hacer el nuevo presidente de los Estados Unidos —su avalancha de órdenes ejecutivas nada más tomar posesión presagiaba lo peor—, pero los desafíos superan la capacidad de cualquier dirigente y de cualquier país por separado. Sería un error, por consiguiente, deslizarse por la senda ya conocida del proteccionismo y del unilateralismo cuando más necesaria es la puesta en común de recursos y de la coordinación solidaria multilateral.

Las causas y las consecuencias de los retos más importantes —en la China de Xi Jinping y en la Rusia de Putin, en las guerras de Irak, Siria, Afganistán, Ucrania y Libia, en la confrontación entre Arabia Saudí e Irán, en la amenaza nuclear norcoreana, en una Unión Europea pendiente de elecciones en Holanda, Francia, Alemania y, posiblemente Italia, y sacudida por el *Brexit*, el tsunami de los refugiados, la crisis de crecimiento, la falta de liderazgo, el creciente autoritarismo, los populismos en auge y el grave cuestionamiento de la mundialización— serán más difíciles de gestionar desde el unilateralismo que desde el consenso multilateral⁵⁴.

«En estos tiempos inciertos necesitamos un fuerte liderazgo estadounidense y necesitamos que los europeos asuman su parte correspondiente de la carga», escribía el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, cuatro días después de la victoria de Trump. «Pero sobre todo tenemos que reco-

⁵² *Ibid.*

⁵³ SOLANA, Javier, «¿Findeañofindeépoca?». *ProjectSyndicate*. 21 dediciembrede2016. <https://www.project-syndicate.org/commentary/2016-end-of-an-epoch-by-javier-solana-2016-12/spanish>.

⁵⁴ Véase «Perspectives», introducción de Thierry de Montbrial, fundador y presidente del IFRI (Instituto Francés de Relaciones Internacionales), en *Ramses 2017*, Edit Dunod, pp. 17-35.

nocer el valor de la asociación entre Europa y América. Es indispensable... ir en solitario no es una opción, ni para Europa ni para los Estados Unidos»⁵⁵.

Aunque no dio muchas pistas durante la campaña sobre su visión del mundo, los que le han seguido de cerca durante años anticipan un cambio esencial en la visión de círculos concéntricos que ha tenido la Casa Blanca durante decenios —el primero formado por Canadá, el Reino Unido y otros aliados anglófonos; el segundo, que incluye a los otros miembros de la Alianza Atlántica, Japón, Corea del Sur e Israel; el tercero, al que pertenecen otros socios económicos y militares de larga duración como Taiwán, Filipinas y Arabia Saudí; y así sucesivamente...»⁵⁶.

«Durante decenios la política exterior estadounidense ha tratado de reforzar los vínculos con los países amigos y entre ellos y de debilitar o aislar a los excluidos», señala el profesor Michael Klare. «A veces eso implicaba entrar en guerras para proteger a los aliados periféricos por miedo, real o supuesto, a que los aliados más próximos se sintieran en peligro»⁵⁷.

Trump es ajeno a esa visión, compartida por la mayoría demócrata y republicana, y, al igual que Tillerson, el nuevo secretario de Estado, percibe el mundo como «una gran jungla donde impera la competencia y donde surgen oportunidades y peligros por todas partes, independientemente de la lealtad de los países o de su supuesta hostilidad hacia Washington»⁵⁸.

La revista más veterana e influyente de política internacional de los Estados Unidos, *Foreign Affairs*, fue mucho más lejos en su primera edición de 2017 con el siguiente título en portada: «Out of order? The future of the International System»⁵⁹.

En su presentación, el director, Gideon Rose, nos retrotrae a la primera mitad del siglo XX con dos guerras mundiales, una depresión global, la tiranía y el genocidio. «Todo ello sucedió, en buena medida, porque las grandes potencias occidentales se postraron ante las crisis económica y geopolítica, amurallándose y pasando el muerto a los demás, creyendo así que cada uno, por su cuenta, podría escapar del desastre. Pero no había adonde huir ni donde esconderse, y todos acabaron barridos por la catástrofe»⁶⁰.

«A partir de esa experiencia, juraron no repetir jamás aquellos errores y diseñaron un orden posbélico basado en una cooperación beneficiosa para

⁵⁵ STOLTENBERG, Jens, «Now is not the time for the US to abandon NATO». The Guardian. November 12, 2016. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/nov/12/us-must-not-abandon-nato-europe-go-alone-jens-stoltenberg>.

⁵⁶ KLARE, Michael, «Le monde selon Donald Trump». *Le Monde Diplomatique*, Janvier 2017, p. 1.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Foreign Affairs. January-February 2017. Vol. 96. Number 1. <https://www.foreignaffairs.com/issues/2017/96/1>.

⁶⁰ ROSE, Gideon, «Out of order?». Foreign Affairs. *Op. cit.*

todos y no en la competencia ciega. Reconocieron que la política exterior y la economía internacional podían ser deportes de equipo y no individuales. En consecuencia, se vincularon en instituciones internacionales, acuerdos comerciales y alianzas militares, convencidos de que la unión hace la fuerza. Y acertaron: apoyados por el extraordinario poder de los Estados Unidos, el sistema que construyeron condujo a siete decenios de progreso, paz entre las grandes potencias y crecimiento económico».

Con su principal eslogan electoral, «America first», Trump alarmó a muchos. Era el mismo lema adoptado por los aislacionistas proalemanes que se opusieron a la entrada de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, en las antípodas de casi todo lo que habían defendido en política exterior durante generaciones. La mayor parte de los expertos creyó que facilitaría su derrota y, como sucede cada vez con más frecuencia con los expertos, se equivocaron. Por poco —Hillary Clinton, la candidata demócrata ganó el voto popular por casi tres millones de diferencia—, pero, en aplicación del decimonónico sistema de votos electorales, ganó Trump, que en la campaña y en sus primeras decisiones como presidente defendió una plataforma internacional más próxima al nacionalismo y al proteccionismo de los años 30 del siglo XX que al mundo que hemos conocido desde 1945.

«Si la nueva Administración intenta aplicarla, pondrá en cuestión el rol crucial de los Estados Unidos como defensor del orden internacional liberal y no solo de sus propios intereses nacionales», advierte Rose. «Como mal menor, introducirá una grave incertidumbre en todo, desde el comercio internacional a la disuasión nuclear. En el peor de los casos, puede hacer que otros países pierdan la confianza en la perseverancia del sistema y empiecen a buscar otras salidas, distanciándose de los Estados Unidos, llegando a pactos con China y Rusia, y apostando por programas económicos de vecinos mendicantes»⁶¹.

«Una cosa son los eslóganes de campaña y otra gobernar, especialmente en un sistema constitucional de contrapesos internos y externos tan complejo como el estadounidense», pensaron los más optimistas. Solo el tiempo lo dirá, pero todo —el reiterado compromiso de desvincularse de los principales acuerdos multilaterales, sus amenazas a las empresas estadounidenses para que inviertan en casa, el gabinete elegido de multimillonarios y militares, sus descalificaciones públicas en *Twitter* de las políticas más importantes de Obama, sus críticas de los servicios secretos estadounidenses por denunciar la injerencia de Rusia en la campaña electoral, su apoyo sin fisuras a Netanyahu tras la abstención estadounidense en la condena de la política de asentamientos de Israel por el Consejo de Seguridad...— indicaba que Trump estaba dispuesto a cumplir lo que prometió en campaña.

⁶¹ *Ibid.*

«Ha dejado claro que no tiene interés en promover el ideario democrático de América o una América con relaciones especiales con los pueblos y los Estados libres», advertía Anne Applebaum el 5 de enero en el *Washington Post*⁶². Exceptuando el Reino Unido, deberíamos añadir, a juzgar por el compromiso de reforzar el vínculo bilateral tras la visita de la primera ministra Theresa May a la Casa Blanca el 27 de enero.

De seguir adelante con su agenda, Trump renunciaría a los principios que han guiado la política exterior y de seguridad de los Estados Unidos desde Harry Truman. Preocupaba especialmente la influencia que pueda ejercer sobre él Stephen K. Bannon, asesor y jefe de estrategia en la nueva Casa Blanca, quien ha apoyado sin tapujos a la Rusia de Putin, al Frente Nacional en Francia y a Alternativa para Alemania en la República Federal de Alemania. Muchos vieron en el discurso inaugural de Trump numerosos puntos de coincidencia con lo que Bannon ha venido defendiendo durante años en su digital.

Es difícil imaginar la desaparición de la OTAN y de la Unión Europea, pero, según el semanario *Der Spiegel*, la dirigente más influyente de Europa, Angela Merkel, ha empezado a prepararse para lo peor⁶³.

Los parecidos que en la cancillería de Berlín algunos veían en noviembre entre Trump y Ronald Reagan se disiparon con rapidez. Reagan nunca defendió un programa opuesto en algunos puntos esenciales al de su partido republicano y llevaba ocho años al frente del Gobierno de California, un Estado más grande que Alemania y con unos cuarenta millones de habitantes. No es la ideología lo que más preocupaba de Trump, dada la inconsistencia de muchas de sus posiciones y opiniones, sino su carácter y la imprevisibilidad e inestabilidad que ya estaba generando dentro y fuera de los Estados Unidos.

Antes, incluso, de tomar posesión, sus heterodoxas posiciones sobre la interferencia de informáticos rusos en las elecciones estadounidenses, sus duras críticas de los servicios de inteligencia de los Estados Unidos, su llamada telefónica a la presidenta de Taiwán, su insistencia en seguir adelante con el muro en la frontera con México, su adiós definitivo al TPP, su insistencia en revisar el acuerdo de 2015 con Irán, sus críticas de Arabia Saudí y su promesa de mover la embajada estadounidense a Jerusalén ya habían puesto en entredicho premisas fundamentales de la estrategia de Washington.

Para los europeos la voz de alarma más seria la dio Anthony Gardner, embajador saliente de los Estados Unidos ante la Unión Europea en su despedida

⁶² APPLEBAUM, Anne, «An existential moment for the Euro-American Alliance». *The Washington Post*, December 5, 2017. https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/an-existential-moment-for-the-euro-american-alliance/2017/01/05/23407646-d360-11e6-945a-76f69a399dd5_story.html?postshare=3401483693391553&tid=ss_fb&utm_term=.818576919074.

⁶³ «Trump's World Order. Merkel anticipates frosty relations with U.S.». *Der Spiegel*. January 4, 2017. <http://www.spiegel.de/international/world/donald-trump-angela-merkel-anticipates-frosty-relations-with-u-s-a-1128442.html>.

en vísperas de la inauguración de Trump. «La primera pregunta del nuevo equipo estadounidense a la Unión Europea es qué país seguirá los pasos del Reino Unido», afirmó. «Da por hecho que 2017 es el año del desplome de la Unión Europea. Espero que Nigel Farage no sea la única voz que están escuchando porque es una voz marginal». Y añadió: «No deberíamos desviarnos de la política exterior de los últimos cincuenta años con la Unión Europea ni convertirnos en *cheerleaders* del *Brexit*, entre otras cosas porque el *Brexit* se presenta difícil, desordenado e imposible de gestionar»⁶⁴.

Riesgos, amenazas y tendencias

Las visiones catastrofistas y apocalípticas cada día más utilizadas por populistas, demagogos y extremistas de todos los pelajes para describir el presente y el futuro no resisten un análisis crítico, por superficial que sea. Politólogos, economistas y periodistas de prestigio como Peter Apps, fundador y director de PS21 (Proyecto para el Estudio del Siglo XXI), alimentan sin pretenderlo esa corriente⁶⁵.

Tras una reflexión bien documentada en *Reuters*, el 28 de julio, sobre los últimos atentados terroristas —no todos del Estado Islámico—, el *Brexit*, el «fenómeno Trump», el golpe de Estado fallido en Turquía, las tensiones con China y Rusia y el avance de partidos extremistas, de izquierda y de derecha, Apps escribía:

«Los próximos años serán de los más peligrosos de la historia humana reciente por el riesgo de colapso total del sistema y de conflicto entre las grandes potencias, nunca tan elevado. Muchos de los potenciadores de estabilidad —globalización, consenso internacional y atracción dominante del centro político— en muchos países están amenazados o se han desmoronado por completo»⁶⁶.

Las transformaciones radicales del sistema internacional se cuentan con los dedos de las manos. Desde el Renacimiento, el mundo eurocéntrico ha conocido al menos cinco: Westfalia, Utrecht, la Revolución Francesa, las tres guerras continentales (1870-1871, Primera y Segunda Guerra Mundial, tres campañas de una misma contienda y el fin del sistema bipolar, reunificación alemana y fin de la URSS).

⁶⁴ BARKER, Alex, «Trump team rang EU and asked “What country is leaving next?”». *Financial Times* 12 de enero de 2017. <https://www.ft.com/content/1b70c98a-d9a9-11e6-944b-e7eb37a6aa8e>.

⁶⁵ SAHAGÚN, Felipe. «Apocalípticos, rendíos, la humanidad tiene remedio». *El Mundo*, 11 de agosto de 2016. <http://www.elmundo.es/opinion/2016/08/11/57ab5ca2468aebbb-308b464e.html>.

⁶⁶ APPS, Peter. «How much worse could 2016 get?». *Reuters*. July 28, 2016. <http://www.reuters.com/article/us-global-conflict-commentary-idUSKCN10527R>.

Las causas y las consecuencias de esas sacudidas históricas —a las que habría que añadir, fuera de Europa, la conquista y la pérdida del resto del planeta por los europeos, y el hundimiento hace dos siglos de una China que empezó a resurgir hace treinta y cinco años— han venido determinadas por cambios tecnológicos, económicos y sociales, cuyo resultado final, a pesar de todas las tragedias, errores y crímenes, es un mundo más próspero, más pacífico y más estable que el de nuestros antepasados.

Desde su observatorio de Copenhague, Bjorn Lomborg recoge en libros y artículos desde hace años los datos que lo demuestran.

En los últimos dos siglos, entre los años 1800 y 2000, la producción por persona se multiplicó dieciocho veces y, desde 1950, la pobreza global se ha reducido más que en los quinientos años anteriores. Solo en el primer decenio de este siglo China sacó de la pobreza a más de doscientos millones de personas.

Hace un cuarto de siglo, la ONU situaba en la pobreza a uno de cada dos habitantes del mundo en desarrollo. Hoy, a uno de cada cuatro. Queda muchísimo por hacer, pero desde 1950 la renta per cápita en los países en desarrollo se ha multiplicado por cinco.

«No es solo cuestión de dinero», escribía Lomborg en *Newsweek* en junio de 2011. «El 75 por ciento de los nacidos hace un siglo estaba condenado al analfabetismo, hoy lo está un 12 por ciento», señalaba. «El acceso a agua potable y a servicios sanitarios básicos ha mejorado en la misma proporción y, según la FAO, el número de malnutridos en los países en desarrollo se ha reducido del 50 por ciento de la población en 1950 a un 16 por ciento»⁶⁷.

En la misma línea se pronunciaba el columnista del *New York Times* Nicholas Kristoff el 21 de enero, tras escuchar la visión apocalíptica de Trump en su discurso inaugural, al describir el estado de su país como *a carnaje* (matanza o carnicería). En las encuestas nueve de cada diez estadounidenses veían un mundo más pobre o igual que en 2016. «En realidad alrededor de un cuarto de millón de personas salen cada día de la extrema pobreza, según el Banco Mundial», explicaba Kristoff. «Cuando empecé a escribir sobre la pobreza global a comienzos de los 80, más del cuarenta por ciento de todos los humanos vivían en extrema pobreza. Hoy siguen en dicho estado menos del diez por ciento y para 2030 parece que solo lo hará el tres o cuatro por ciento»⁶⁸. La extrema pobreza significa ingresos inferiores a 1,90 dólares por persona y día, ajustados a la inflación.

⁶⁷ LOMBORG, Bjorn, «Bjorn Lomborg explains how to save the planet». *Newsweek*. June 12, 2011. <http://europe.newsweek.com/bjorn-lomborg-explains-how-save-planet-67833?rm=eu>.

⁶⁸ KRISTOFF, Nicholas, «Why 2017 May Be the Best Year Ever». *The New York Times*. January 21, 2017. <https://www.nytimes.com/2017/01/21/opinion/sunday/why-2017-may-be-the-best-year-ever.html>.

Será difícil que se cumplan las previsiones más optimistas si se imponen el proteccionismo y el nacionalismo de la nueva Administración estadounidense. Hasta los propios servicios de inteligencia de los Estados Unidos, en el último informe de tendencias globales⁶⁹, admiten que «el nuevo mapa global está poniendo fin a la época de dominio estadounidense de la Guerra Fría»⁷⁰.

Para los próximos cinco años el Consejo Nacional de Inteligencia (*NIC* en inglés), autor del informe, prevé un aumento de las tensiones internas y externas, la ralentización del crecimiento, una divergencia profunda sobre valores e intereses entre los Estados, el deterioro o debilitamiento del sistema democrático en muchos países, la intensificación del terrorismo y la influencia creciente de las redes y de la información a nivel global.

«La incertidumbre sobre Estados Unidos, un Occidente introvertido y la erosión de las normas que regulan la prevención de conflictos y el respeto de los derechos humanos animarán a Rusia y a China a desafiar la influencia de los Estados Unidos. Con ello, su agresión difusa (de zona gris o híbrida) y distintas formas de enfrentamiento sin llegar al nivel de guerra (*hot war*) provocarán graves riesgos de errores de cálculo. El exceso de confianza en poder gestionar la escalada con recursos materiales aumentará los peligros de confrontación interestatal a niveles no conocidos desde la Guerra Fría. Y aunque se logre evitar la guerra directa o caliente, la tendencia actual hacia «la cooperación a la carta» (*where we can get it*) —como en el cambio climático— oculta importantes diferencias de valores e intereses... Estas tendencias conducen a un mundo de esferas de influencia⁷¹.



Cuadro 1. Los tres escenarios de Global Trends 2035.

⁶⁹ «Paradox of Progress». Global Trends 2035. <https://www.dni.gov/index.php/global-trends-home>.

⁷⁰ *Ibid.* <https://www.dni.gov/index.php/global-trends/the-future-summarized>.

⁷¹ *Ibid.* Ver también los artículos de Uri Friedman en *Defense One*, January 11, 2017, <http://www.defenseone.com/ideas/2017/01/what-world-might-look-5-years-according-us-intelligence/134511/> y de Andrés Ortega en el Real Instituto Elcano, 17 de enero de 2017, <http://www.blog.rielcano.org/en/map-of-the-future-islands-orbits-or-communities/>.

Como ningún futuro está grabado en piedra, el de los próximos cinco o veinte años —los dos marcos temporales que plantea— será mejor o peor según como «individuos, grupos y Gobiernos renegocien sus mutuas expectativas para construir orden en un tiempo de individuos con más poder y de economías de cambio acelerado». Distingue tres posibles respuestas o escenarios, no necesariamente incompatibles, que denomina «islas», «órbitas» y «comunidades».

En el primero investiga el impacto de un cambio en los modelos tradicionales de prosperidad económica y de globalización, con dificultades crecientes de los Gobiernos para responder a las demandas económicas y de seguridad de los ciudadanos. En el segundo explora las tensiones derivadas de grandes potencias en creciente competencia para hacerse con sus propias esferas de influencia y mantener la estabilidad dentro de sus fronteras. El tercero describe una sociedad de expectativas en aumento frente a Gobiernos nacionales cada vez más débiles y a la multiplicación de actores locales y privados que compiten con ellos en defensa de agendas distintas. «La mayor parte de los Gobiernos nacionales se resistirán, pero cada vez les será más difícil, desde Oriente Medio a Rusia, mantener el control», concluye.

En su informe de riesgos y amenazas en 2017 (*Preventive Priorities Crisis*), el Council on Foreign Relations de Nueva York no incluye ningún ejemplo con impacto muy grave y probabilidad muy alta, a diferencia del año anterior, que señalaba en esa situación a Siria⁷².

Con un impacto elevado si se produjera y probabilidad moderada, las amenazas más graves en 2017, según el estudio de este año, son:

- Un enfrentamiento, deliberado o no, entre Rusia y miembros de la OTAN por acciones de Rusia en Europa oriental.
- Una crisis grave en Corea del Norte por pruebas nucleares o de misiles intercontinentales, una provocación militar o inestabilidad interior.
- Un ciberataque muy destructivo contra infraestructuras críticas de los Estados Unidos.
- Un ataque masivo contra territorio estadounidense o de algún aliado por terroristas extranjeros o locales.

Como amenazas de impacto moderado y alta probabilidad, destaca:

- Creciente violencia e inestabilidad en Afganistán por el reforzamiento de la insurgencia talibán y una grave crisis del Gobierno.
- El aumento de los enfrentamientos entre Turquía y los grupos armados kurdos dentro de Turquía y en los países vecinos.
- La intensificación de la guerra civil en Siria a causa del aumento de la ayuda exterior a las partes enfrentadas y la intervención militar de potencias exteriores.

⁷² Preventive Priorities Survey 2017. CFR, December 2016. <http://www.cfr.org/conflict-assessment/preventive-priorities-survey-2017/p38562>.

En un segundo grupo, con elevado impacto, pero baja probabilidad, incluye:

- Una confrontación en el mar de la China Oriental entre este país y Japón por las tensiones sobre soberanía en las islas Senkaku/Diaoyu que pueda provocar la intervención de los Estados Unidos.
- Un choque armado por las disputas marítimas en el Mar del Sur de China entre este país y uno o más de los que disputan a Beijing la soberanía en la zona: Brunei, Taiwán, Malasia, Filipinas o Vietnam.

Con impacto y probabilidad moderados señala:

- La inestabilidad política en los países de la Unión Europea, exacerbada por la entrada de refugiados e inmigrantes, tensiones sociales, ataques terroristas aislados u otras formas de violencia.
- Una grave confrontación militar entre India y Pakistán desencadenada por un ataque terrorista o un aumento de la tensión en Cachemira.
- Una mayor fragmentación de Irak por las diferencias políticas, los enfrentamientos violentos entre suníes, chiíes y kurdos, y la lucha con el Estado Islámico.
- Rebotes de la tensión entre israelíes y palestinos que provoquen nuevos ataques contra civiles, protestas generalizadas y choques armados.
- Una mayor fractura política de Libia.
- El aumento de la violencia interna y de la inestabilidad política en Pakistán.
- Desestabilización política en Filipinas por la oposición a la agenda interior y exterior del gobierno.
- Creciente inestabilidad política en Turquía por la deriva autoritaria del régimen desde el fallido golpe de 2016.
- Empeoramiento del conflicto en Ucrania oriental entre las milicias pro-rusas y las fuerzas de seguridad.
- Intensificación de la guerra civil de Yemen.

Con alta probabilidad, pero bajo o débil impacto solo incluye un caso este año:

- Un empeoramiento de la crisis económica y política en Venezuela que pueda desembocar en disturbios civiles violentos.

En un tercer nivel, con un impacto bajo y probabilidad moderada, cita:

- El empeoramiento de la crisis en Burundi.
- La creciente inestabilidad política en la República Democrática del Congo.
- Violencia étnica y tensiones civiles en Etiopía.
- Desestabilización política y un aumento de la violencia en Nigeria por los conflictos con Boko Haram y en la región del Delta.
- Continuación de los ataques de Al Shabab en Somalia.
- Intensificación de la guerra civil en Sudán del Sur.
- Inestabilidad política en Tailandia por la sucesión del rey Bhumibol Adulyadej y el gobierno de los militares.
- Violencia en Zimbabue por la sucesión del presidente Robert Mugabe.

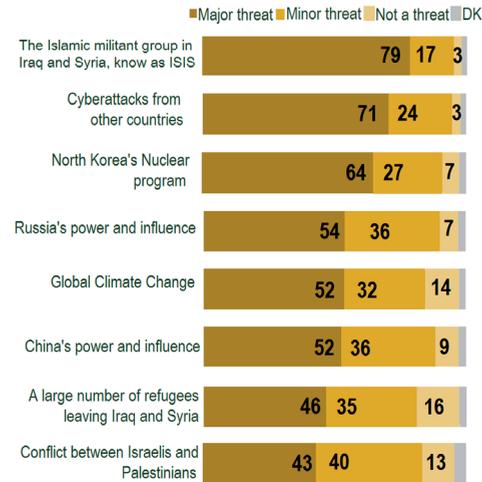
Con impacto débil y escasa probabilidad recoge dos casos: el de Colombia, si fracasara el acuerdo entre el Gobierno y las FARC, y una reanudación del conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por Nagorno-Karabaj.

Hasta aquí las treinta contingencias más graves citadas por unos cinco mil académicos, funcionarios y expertos en seguridad y política exterior consultados en noviembre. Otras citadas por muchos, pero consideradas menos graves, son la violencia criminal en Centroamérica, el posible aumento del crimen organizado y la inestabilidad que puede generar la política de Trump en México, la desestabilización de Mali, el aumento de la violencia sectaria en Myanmar, los ataques contra extranjeros y laicos en Bangladesh, un aumento de los ataques terroristas en Egipto, los riesgos derivados de la posible ruptura del acuerdo nuclear con Irán, el retorno a la confrontación entre Rusia y Georgia por Osetia del Sur y Abjasia, el aumento de la tensión entre China y Taiwán, y el peligro de una sucesión conflictiva en la presidencia de Argelia.

En los cuadros 2, 3 y 4 podemos observar la percepción de las principales amenazas globales por los estadounidenses en una encuesta de Pew Research en vísperas de la toma de posesión de Trump⁷³.

Public sees an array of global threats, led by ISIS, cyberattacks and North Korea's nuclear program

% who say each is a...



Note: Figures may not add to 100% because of rounding. Q58.
Source: Survey conducted Jan. 4-9, 2017

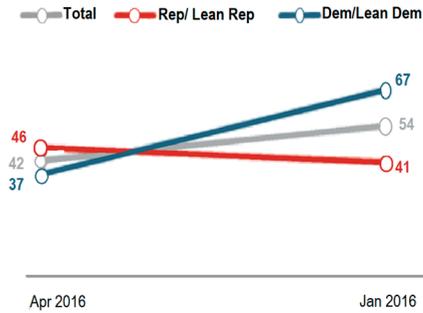
PEW RESEARCH CENTER

Cuadro 2. Amenazas globales.

⁷³ The World Facing Trump: Public Sees ISIS, Cyberattacks, North Korea as Top Threats. Pew Research, January 12 2017. <http://www.people-press.org/2017/01/12/the-world-facing-trump-public-sees-isis-cyberattacks-north-korea-as-top-threats/>.

Sharp rise in share of Democrats who describe Russia as a major threat

% who say Russia's 'power and influence' is a major threat to the well-being of the United States*



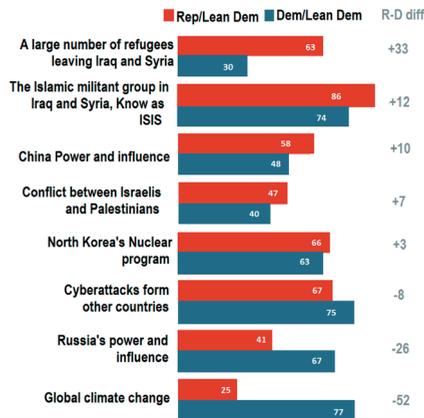
Note: * April Survey Asked about "Tensions With Russia". Q58.
Source: Survey conducted Jan. 4-9, 2017.

PEW RESEARCH CENTER

Cuadro 3. La amenaza rusa.

Two-thirds of Democrats - and just 41% of Republicans - say Russia's power is a 'major threat'

% who say each is a major threat ...



Note: Q58.
Source: Survey conducted Jan. 4-9, 2017.

PEW RESEARCH CENTER

Cuadro 4. Diferencias entre demócratas y republicanos.

Sin consenso interno y sin estrecha cooperación externa, empezando por el apoyo de los aliados y socios, será muy difícil hacer frente con éxito a la mayor parte de esas amenazas.

Panorama estratégico 2017

Desde su primera edición, hace veintiún años, en *Panorama Estratégico*, editado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), analizamos los acontecimientos del último año y, sin ánimo de predecir un futuro cada vez más incierto, nos detenemos en las tendencias y en los riesgos dominantes a corto y medio plazo, tratando de anticipar pautas y de señalar puntos de fricción o alertas que puedan ayudar en la toma de decisiones.

«La predicción (*forecasting*) está todavía muy poco profesionalizada, es como la medicina hasta el siglo XX», advertía el embajador de Australia en Israel, Dave Sharma, el 21 de enero en su blog. «No hay medidas, datos, revisiones o *post mortem* (salvo en casos extremos, como el de las armas de destrucción masiva en Irak). Los gurús profesionales rara vez tienen que rendir cuentas de sus análisis y responder por sus errores de cálculo y, sin evaluación de su eficacia, no hay forma de identificar qué métodos y herramientas funcionan y cuáles no, por lo que resulta imposible mejorar»⁷⁴.

Otros problemas habituales en los análisis de prospectiva son la falta de concreción (aumenta el riesgo de X), la enumeración de causas alternativas o complementarias (por un lado... por otro) y el frecuente uso de plazos indeterminados (a medio plazo...). Con tantos condicionantes es difícil equivocarse, pero el valor del trabajo se deteriora. Siempre será preferible explicar con argumentos de peso los grados de probabilidad que empeñarse en juicios binarios. Es el sistema impuesto en los *intelligence estimates* de la CIA desde el dedicado a Irán en noviembre de 2007 para evitar repetir los graves errores de los años anteriores. Por último, suelen ser mejores los estudios basados en múltiples fuentes que aquellos procedentes de un solo individuo.

A medio camino entre un trabajo de investigación individual y obras colectivas de docenas de autores, como el anuario Ramses del IFRI o el clásico del SIPRI de Estocolmo, en *Panorama Estratégico* participan cada año cinco o seis autores de reconocido prestigio.

Este año los autores elegidos son los internacionalistas Vicente Palacio de Oteyza y Shaun Riordan, los coroneles Ignacio Fuente Cobo y José María Martínez Ferrer, que en diciembre tomó posesión como nuevo director de la Academia de Artillería de Segovia, y los profesores de derecho internacional

⁷⁴ SHARMA, Dave, «Superforecasting and diplomacy». Keeping It Real. Official blog of the Australian Amb. To Israel. January 21, 2017 https://ausambisrael.com/2017/01/21/superforecasting-and-diplomacy/?utm_content=buffer99670&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer.

público y relaciones internacionales Cástor Miguel Díaz Barrado y Sagrario Morán Blanco, de la Universidad Juan Carlos I de Madrid.

Bajo la dirección del general Miguel Ángel Ballesteros, director del IEEE, que en 2016 nos alumbró con dos libros de gran utilidad para conocer la elaboración de las estrategias de seguridad y las raíces y evolución del yihadismo⁷⁵, en la presente edición se han seleccionado cinco temas: los Estados Unidos y el sistema internacional tras la victoria de Donald Trump en las presidenciales del 8 de noviembre, los desafíos de Europa tras el referéndum del *Brexit*, las convulsiones de Oriente Medio catorce años después de la invasión de Irak y seis años después de la fallida sacudida árabe, los retos del Sahel y del norte de África, zona prioritaria para la seguridad española, y los cambios en América Latina, que, de consolidarse la paz en Colombia, se convertirá en el primer continente del mundo sin ninguna guerra.

Estados Unidos: de Obama a Trump

Cerrado inmediatamente después de la toma de posesión de Trump, en el capítulo sobre los Estados Unidos Vicente Palacio hace un balance de la etapa anterior, identifica las prioridades de la nueva Administración, subraya las líneas de continuidad y de cambio, explora detenidamente las múltiples contradicciones y paradojas que se abren, y avanza los posibles efectos y las probabilidades de éxito o fracaso.

«Se trata —advierte— de proporcionar una visión de conjunto del nuevo enfoque estratégico de Estados Unidos, que ya parece conformar un giro de perspectiva de ciento ochenta grados».

Reconoce los importantes avances macroeconómicos de Obama, pero califica de «engañosas» las cifras de la recuperación por «la incertidumbre, decepción y rabia de la clase media de los Estados... golpeados por la desindustrialización y la crisis», que han acelerado la polarización del país y aumentado la desigualdad hasta cotas sin precedentes. «Inevitablemente, las dificultades en el ámbito interno han debilitado las opciones de Estados Unidos, en el ámbito internacional», añade.

Su pormenorizado recorrido por las luces y las sombras de la doctrina Obama arroja un resultado más bien discreto en Europa, escasos avances en su intento de resetear las relaciones con Rusia, unos vínculos complicados con China y una imagen débil en Siria y en Irak, pero importantes logros en el ámbito de la gobernanza global (comercio, antiproliferación y cambio climático).

⁷⁵ BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel, *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Ministerio de Defensa. Madrid 2016. *Yihadismo*. La Huerta Grande Editorial. Madrid 2016.

«A grandes rasgos —escribe— los compromisos en política exterior y de seguridad de Trump oscilan entre el proteccionismo comercial (aranceles a productos de China y México), el aislacionismo, el rechazo de los megaacuerdos comerciales (TPP, NAFTA, TTIP), el aventurerismo ocasional (contra ISIS) o el revisionismo de los organismos internacionales (OTAN, ONU)».

Lo que podría llamarse la nueva doctrina Trump, agrega, «supone un cuestionamiento total no solo de la doctrina de su predecesor, sino, más generalmente, de los fundamentos del orden liberal creado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial».

«En cierto modo, la doctrina Trump recogería el testigo de Obama en su actitud de *retrenchment*, si bien de una manera mucho más radical, incorporando el rechazo de una gran parte de ciudadanos estadounidenses a los elementos de la *grand strategy* bipartidista: el libre comercio, el intervencionismo, y la defensa de la democracia y las libertades».

¿Cómo se acabarán de concretar las intenciones y las primeras medidas del nuevo presidente? «Podrían adoptar elementos de una *realpolitik* clásica de reparto de áreas de influencia, coherente con un clima internacional de refuerzo de los Estados nación y los nacionalismo», responde. «O podría también adoptar una estrategia neorrealista como el *offshore balancing*, consistente en renunciar al intervencionismo liberal, pero manteniendo de manera indirecta el dominio de Estados Unidos, en Europa, Oriente Medio o Asia mediante una cesión del liderazgo regional a otros países e interviniendo puntualmente para fijar el curso de los acontecimientos y restaurar los equilibrios a favor de los intereses de Estados Unidos».

¿Volverá a ser China el gran rival de Estados Unidos, en lugar de Rusia, como ya se apuntaba en la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2002? ¿Se logrará evitar una guerra comercial y una carrera militar en Asia entre los dos rivales? ¿Se fragmentará la Unión Europea, optará por una especie de «Europa primero» o se atreverá a impulsar la integración reforzando la Europa de la Defensa y la Seguridad? ¿Cómo intentará conciliar el equipo de Trump una nueva entente con Rusia, la renegociación con Irán y la superación de los conflictos atascados en Siria e Irak?

Palacio se detiene en las múltiples opciones y alternativas abiertas en cada cuestión y concluye que en casi todas ellas «el resultado más probable sería una desestabilización».

En Asia, teniendo en cuenta que Beijing esperará a tomar decisiones de calado hasta después del XIX Congreso del Partido Comunista Chino, en otoño de 2017, «es previsible que la Administración Trump plantee una posición maximalista a manera de estrategia negociadora, sin llevar las amenazas a la práctica al menos en un periodo de varios meses». De ser así, escribe el autor, asistiremos a una larga fase de tanteo mutuo, de definición de posiciones, donde pueden abrirse opciones intermedias menos peligrosas.

«El hecho de cuestionar los principios y las estrategias encierra al menos un aspecto potencialmente positivo», apunta Palacio en tono esperanzador al final de su análisis. «La Casa Blanca podría abrir nuevas perspectivas para el futuro y desatascar algunos diálogos en muchas direcciones. Por ejemplo, la renuncia a conducir en lo sucesivo guerras imperiales, un mejor entendimiento con Rusia y avances en la pacificación de conflictos en Ucrania o Siria, o una revisión de los futuros megaacuerdos comerciales (una vez descartados el TPP y el TTIP) en clave de mayor protección social...».

Europa en la encrucijada

Ante los retos internos y externos a los que debe hacer frente la Unión Europea, el exdiplomático e investigador principal del Instituto Cligendael, Shaun Riordan, considera 2017 un año decisivo para la supervivencia o fragmentación del proyecto de integración, que en marzo cumplió 60 años.

Entre esos retos destaca la crisis migratoria, los atentados terroristas (amenaza que considera exagerada dentro de la Unión Europea, no así en Turquía), el desafío de Rusia en Ucrania y en Oriente Próximo, la ralentización económica, las dificultades de integración en la «zona euro», el desencanto de los ciudadanos con las élites reflejado en el *Brexit*, la negociación de la salida de Gran Bretaña, la incertidumbre generada por la victoria de Trump y las elecciones de este año en los Países Bajos, Francia, Alemania y, posiblemente, Italia.

«Una victoria de Marine Le Pen lo cambiaría todo, sería para Europa un terremoto más fuerte que la elección de Trump y pondría en cuestión a muy corto plazo el futuro de la Unión Europea», escribe.

Las crisis internas, en cierta medida, tienen su origen en la creación del proyecto, afirma Riordan. «Se puede decir que están codificadas en el ADN de la misma Unión».

Se ha evitado una nueva crisis del euro en 2016, pero se han dejado para el futuro las soluciones de casi todos los problemas: la crisis de la banca alemana e italiana, la vulnerabilidad de Grecia, el futuro de la compra de bonos por el BCE y de las uniones fiscal y bancaria, congeladas por las diferencias entre Francia y Alemania...

«La crisis económica y financiera ha dejado claro que esta Europa de dos velocidades no es pasajera ni de corto plazo, sino una situación permanente», añade. «Las instituciones de la Unión Europea no están diseñadas para esta asimetría estructural».

La única solución sostenible, indica, pasa por la división de la Unión Europea en dos grupos: una eurozona supranacional y muy integrada si franceses y alemanes superan sus diferencias, y una zona periférica intergubernamental y menos integrada.

Reconoce que el acuerdo con Turquía sobre migrantes y refugiados ha funcionado en 2016, pero advierte que los turcos podrían denunciarlo por incumplimiento de la Unión Europea. «Turquía es clave para la gestión de la crisis migratoria, pero las relaciones entre Europa y Turquía se han deteriorado y en 2017 pueden empeorar», agrega.

El acercamiento entre Turquía y Rusia en Siria, el referéndum del *Brexit* y el golpe de estado fallido de julio de 2016 complican cualquier intento de solución y tienen graves implicaciones en la OTAN y en la seguridad europea. Será difícil, explica, mejorar las relaciones «mientras el presidente Erdogan siga en el poder y mantenga la represión interna».

«Rusia sigue siendo en 2017 la mayor amenaza geopolítica para la Unión Europea», afirma. Tras una descripción minuciosa de las actividades de Moscú para lograr el levantamiento de las sanciones y debilitar a Europa, señala que las divisiones y los desacuerdos en el seno de la Unión, agravadas por la actitud de Trump hacia Putin, hacen muy difícil el mantenimiento de un frente común europeo ante Rusia en 2017.

Tras un detallado repaso de las causas y de las consecuencias del *Brexit* duro anunciado el 17 de enero por la primera ministra Theresa May, subraya las implicaciones estratégicas tanto para la estabilidad constitucional y la seguridad británica como para la seguridad del resto de la Unión Europea, que verá mermada su capacidad diplomática, económica, de inteligencia, comercial y presupuestaria. Difícilmente se podrá compensar con nuevos acuerdos bilaterales.

«Europa no se va a fragmentar en 2017 (salvo que Le Pen gane las elecciones presidenciales en Francia)», concluye, «pero estará por el mundo cada vez más debilitada y con menos influencia».

El Oriente Medio en 2016: tendencias y perspectivas en 2017

En su análisis de la situación en Oriente Medio en 2017, el coronel José María Martínez Ferrer parte de un contexto caracterizado por Estados con estructuras muy débiles, potencias regionales enfrentadas, una profunda división entre suníes y chiíes, y cambios importantes en la influencia relativa en la región de las grandes potencias y de los factores económicos, sobre todo del petróleo.

Un elemento central de la situación geopolítica actual de Oriente Medio, afirma, «es la competición estratégica entre Arabia Saudí e Irán, que en 2016 se ha llevado al extremo y ha polarizado la actuación de otros actores menores». Como causa principal de «la novedosa asertividad saudí» señala «la percibida actitud de apaciguamiento e ingenuidad de Estados Unidos frente a la creciente agresividad exterior de Irán» en Siria y Yemen, y los cambios en la dirección de la Casa Real saudí.

El autor describe la intervención rusa en Siria como «el golpe de gracia definitivo al tambaleante “viejo orden”» en Oriente Medio. «Putin ha marginado completamente a Washington del desenlace en Aleppo y del alto el fuego posterior, en diciembre de 2016, haciendo aparecer a Estados Unidos como impotente», añade.

Advierte, sin embargo, que la posición privilegiada conseguida por Rusia podría verse limitada muy pronto por sus diferencias con los aliados de la región y por el precio de una intervención prolongada. Visto desde Washington, «apuntalar el orden regional que existía antes de 2011, aunque fuera factible (que no está claro), requeriría una inversión de recursos que no está dispuesto a hacer en una región que ya no considera tan prioritaria para sus intereses globales».

Los tres objetivos de la Administración Trump en la zona —acabar con Dáesh/Estado Islámico, estrechar relaciones con Israel y contener a Irán— apuntan, según el autor, a «una implicación selectiva» y a «una inconsciente continuidad» de la política de Obama.

«Podría producirse un incremento puntual en intervenciones militares norteamericanas de naturaleza contraterrorista para derrotar al Dáesh/Estado Islámico, y parece probable una mayor asertividad norteamericana en la “contención” de Irán, con un incremento o al menos el mantenimiento de las sanciones actualmente en vigor, independientemente de que se abroge o no formalmente el pacto nuclear de julio de 2015».

Tras un repaso pormenorizado de la situación en Irán, Arabia Saudí, Irak, Siria y Turquía, anticipa una prolongada campaña, llena de incertidumbres, contra Dáesh/Estado Islámico en Raqqa por «la hostilidad entre los principales aliados terrestres de la coalición liderada por Estados Unidos». Sin que al-Bab haya caído todavía al cierre de este trabajo, en enero de 2017 «todo hacía presagiar un enfrentamiento posterior entre Turquía y las fuerzas kurdas al oeste del Éufrates, lo que sin duda repercutirá en la campaña de Raqqa y forzará a Estados Unidos a elegir entre dos aliados enfrentados entre sí». «Respecto al Dáesh/Estado Islámico, en 2016 ha sufrido fuertes asaltos y ha perdido algún terreno, principalmente en el norte, pero aún retiene la capacidad de realizar operaciones ofensivas», escribe. En todo caso, la posible sintonía entre la nueva Administración Trump y la Rusia de Putin puede ayudar a reactivar las negociaciones. «2017 empieza con un nuevo ciclo negociador, como empezó 2016, pero con los diferentes jugadores del tablero sirio en posiciones relativamente muy diferentes a las de hace un año y sin que se haya resuelto ninguno de los múltiples enfrentamientos superpuestos que siguen arrasando a la desgraciada Siria», concluye.

Algo mejor es la perspectiva en Irak, donde la ofensiva contra Mosul podría concluir en el primer trimestre de 2017 con la reconquista total de los territorios ocupados por el «califato» de al-Bagdadi en 2014. Sin embargo, cuando se produzca la derrota militar del Estado Islámico/Dáesh (que con

toda probabilidad simplemente se adaptará para volver a ser un movimiento terrorista e insurgente como lo fue antes de 2014), aún quedará pendiente la vertebración interna de Irak».

El Sahel, arco creciente de inestabilidad

La primera dificultad para hacer un buen diagnóstico de la situación en el Sahel es la pluralidad de actores presentes en la región, con Gobiernos nacionales que, según el coronel Ignacio Cobo, se relacionan y compiten con «un cóctel tóxico de grupos armados, movimientos insurgentes, milicias étnicas, bandas criminales, contrabandistas y traficantes, y extremistas religiosos».

Para arrojar un poco de luz en este complejo laberinto, el autor sitúa el presente y futuro del extremismo vinculado al yihadismo en el Sahel en el complicado contexto histórico, demográfico, social, étnico, económico y militar de la región, sacudido en los últimos años por la corrupción, los tráfico ilícitos y la ausencia de autoridad estatal.

«Entre todos los tráfico ilícitos, la mercancía más rentable sigue siendo la droga, principalmente la cocaína procedente de Iberoamérica, que genera unos ingresos de aproximadamente ochocientos millones de dólares anuales», escribe. Si añadimos el tráfico de armas y de seres humanos, tenemos «una fuente de financiación fundamental para los grupos yihadistas y para sus actividades criminales», añade.

Afirma que, militarmente, la situación sobre el terreno de los grupos yihadistas es mucho más desfavorable que un año antes —ningún grupo conserva territorios significativos bajo su control tras la caída de Sirte—, pero «eso no significa que no conserven capacidad para infligir importantes daños materiales y humanos». Tampoco descarta la posibilidad de que se recuperen de sus derrotas y resurjan con más fuerza o que encuentren nuevos espacios para la yihad, dada la resiliencia demostrada en Afganistán, Somalia, Irak o Siria.

Tan importante o más que la capacidad de los Gobiernos nacionales para mantener campañas antiterroristas eficaces, agrega, es el desigual compromiso de unos y otros para hacer frente en serio a la amenaza. De hecho, atribuye los avances logrados en 2016 a una mejora notable de la cooperación regional.

Tras un detallado análisis de la evolución de la lucha contra Boko Haram, AQIM y Dáesh en el Magreb y el Sahel, advierte que algunos grupos que habían desertado de AQIM para unirse al Dáesh han empezado a volver al redil original. «Al Qaeda llegó al Sahel mucho antes que el Dáesh y permanecerá allí durante mucho tiempo, después de que el Dáesh se haya marchado», señala.

El autor se detiene en la situación de Argelia, hace una evaluación crítica de la intervención francesa (Operación Barkhane) en Mali y concluye con cinco

tendencias del yihadismo internacional que, en su opinión, condicionarán la lucha contra la radicalización en el Sahel:

- A medida que aumenta la presión sobre los distintos grupos y se reducen sus capacidades, estos buscarán nuevas alianzas y sinergias operativas.
- A los fracasos militares y desprestigio de sus líderes, las organizaciones yihadistas tratarán de responder ampliando su radio de acción y con acciones de carácter estratégico.
- Una tercera tendencia será la intensificación de las relaciones entre las franquicias yihadistas locales y sus matrices internacionales.
- El Sahel puede convertirse, con Afganistán, en la única región donde los yihadistas conserven amplia libertad de acción.
- La quinta y última tendencia es la prevalencia de Al Qaeda sobre el Dáesh en la galaxia narrativa yihadista.

América Latina: incógnitas e incertidumbres

2016 fue otro año negativo para América Latina por la caída de los precios de las materias primas y las crisis en Venezuela y Brasil. En su avance de fin de año, la agencia EFE anticipaba un leve repunte en 2017 pese al entorno global incierto por el proteccionismo de la nueva Administración estadounidense y la lenta recuperación de las economías avanzadas.

Según la CEPAL, la economía de la región se contrajo otro 1,1 por ciento y sus exportaciones cayeron por cuarto año consecutivo alrededor de un cinco por ciento. La caída en Venezuela fue casi el doble (-9,7 por ciento), seguida de Brasil (-3,6 por ciento), Ecuador (-2 por ciento) y Argentina (-2 por ciento). Los casos más críticos fueron, sin duda, los de Venezuela —por el desplome del precio del petróleo, el modelo de intervención estatal y la destrucción de la iniciativa privada— y Brasil, por la destitución de la presidenta Dilma Rousseff. La llegada de Mauricio Macri a la presidencia de Argentina dio un giro de ciento ochenta grados a la política interior y exterior del país, pero los esfuerzos por normalizar sus relaciones internacionales han chocado con un legado muy pesado de divisiones internas, pobreza y expansión del narcotráfico.

La muerte de Fidel Castro sumió a Cuba en el luto poco antes de despedir 2016, año de efervescencia informativa en la isla por la visita, en febrero, del Papa Francisco y por la primera visita, en marzo, de un presidente estadounidense desde el triunfo de la revolución.

«Los acuerdos de la Unión Europea y sus Estados miembros con Perú y Colombia son una buena prueba de que la Unión Europea no cesa en su intención de ocupar un lugar sobresaliente en la región latinoamericana», señalan en el capítulo de «Panorama sobre América Latina» los profesores Díaz

Barrado y Morán Blanco. «A lo que hay que añadir el reciente acuerdo con Cuba, firmado en diciembre de 2016, que no solo pone fin a la “posición común de 1996”, que tantos “quebraderos de cabeza” generó en las relaciones entre las dos partes, sino que, sobre todo, normaliza, en términos económicos y comerciales, unas relaciones imprescindibles para la Unión Europea».

La actualidad latinoamericana en 2016 se abrió con la detención del narcotraficante mexicano Joaquín *El Chapo* Guzmán, tras su espectacular evasión seis meses antes. En octubre el huracán Matthew, solo en Haití, causó más de quinientos cuarenta muertos. El año culminó en una gran fiesta de solidaridad iberoamericana con la firma de la paz en Colombia, el 24 de noviembre, por el presidente Juan Manuel Santos y el jefe de las FARC, Rodrigo Londoño. Solidaridad que se vio reforzada en la elección de un portugués, el exprimer ministro António Guterres, como nuevo secretario general de la ONU.

Díaz Barrado y Morán Blanco advierten que los principales procesos de integración chocan con la muralla del nacionalismo y expectativas divergentes.

La Alianza del Pacífico —escriben— ha surgido como un esquema con muchas posibilidades de éxito, Unasur sufre una cierta parálisis y Mercosur y la Comunidad andina atraviesan graves crisis internas.

«Comienza a vislumbrarse el final de algunos de los conflictos que más enturbiaban la realidad del continente y se confirma la tendencia hacia la solución pacífica de las diferencias» añaden. «La llegada de Donald Trump abre muchas incógnitas, pero, en todo caso, hay que anotar los significativos pasos que se han dado ya con el restablecimiento de relaciones entre Cuba y los Estados Unidos».

No ven luz al final del túnel venezolano, confían en que se cumpla el acuerdo de paz Gobierno-FARC en Colombia y se amplíe al ELN (el diálogo se abrió en Quito el 7 de febrero) y, aunque no resuelve el conflicto histórico entre Chile y Bolivia, consideran un paso importante —por mucho que haya complicado las relaciones bilaterales— el sometimiento de sus diferencias territoriales al Tribunal Internacional de La Haya.

«La única solución pasa por el diálogo y la cooperación que conduzcan a una paz basada en la cosoberanía y una salida al mar para Bolivia», concluyen.

Capítulo primero

Estados Unidos: de Obama a Trump. Un giro estratégico de ciento ochenta grados

Vicente Palacio de Oteyza

Resumen

La transición de la Administración Obama a la presidencia de Trump viene acompañada por cambios fundamentales en la política exterior y de seguridad de Estados Unidos y un giro estratégico de ciento ochenta grados respecto al periodo anterior. La llamada «doctrina Obama» —de naturaleza pragmática, consecuencialista, no intervencionista, multilateral— está dando paso a una «doctrina Trump» diametralmente opuesta, basada en el principio «America first». Este principio no llevaría tanto a un aislacionismo como a un «nuevo reparto del mundo» favorable a los intereses nacionales estadounidenses, si es preciso a expensas del resto, a partir de grandes pactos (*grand bargain*) con otras grandes potencias, principalmente Rusia y China, algunos países europeos afines, potencias regionales y economías emergentes. Las políticas proteccionistas y reactivas del Gobierno de Trump presionan en favor de una desglobalización y de un mundo más fragmentado, y presagian múltiples tensiones con otros Gobiernos y sociedades, con organismos multilaterales (Naciones Unidas, OTAN), y un retroceso en las dinámicas de la integración regional en Europa, América Latina, y Asia y Pacífico. No obstante, el replanteamiento por parte de Washington de sus principios y estrategias al menos encierra un aspecto potencialmente positivo, pues podría abrir diálogos ahora estancados, en muchas direcciones: Oriente Medio, Rusia o China. Está por ver si el presidente Trump podrá lle-

var a cabo su programa electoral, lleno de contradicciones y paradojas; qué tipo de resistencias, domésticas y exteriores, surgirán como respuesta a sus iniciativas, y qué impacto tendrá la doctrina Trump no solo en el resto del mundo, sino sobre los propios intereses de Estados Unidos.

Palabras clave

Obama, Trump, Putin, Estados Unidos, Rusia, China, Europa, *Brexit*, doctrina Obama, gran estrategia, multilateralismo, aislacionista.

Abstract

The transition from the Obama Administration to Donald Trump's presidency announces dramatic changes in the fundamentals underpinning US foreign and security policy, while potentially marking a 180-degrees strategic shift. Over the last eight years, the so-called Obama doctrine relied on pragmatism, consequentialism, non-interventionism and multilateralism. Even if the keystone of the Trump doctrine, the principle America first, would suggest a turn back to isolationism, it seems likely that the US government will seek a new "sharing out of the world" through bilateral grand bargains (big deals) with Russia and China, regional powers, emerging economies and eventually other European governments. Trump's protectionist and nationalist impulses will push in the direction of a de-globalisation and a fragmentation of the world, while causing significant damages to regional integration processes in Europe, Latin America and the Pacific. We should also expect the rise of multiple political and economic tensions among the US government, multilateral organisations (UN, NATO) and other governments and societies. However, rethinking US principles and strategies could also open a window of opportunity to new dialogues vis a vis China, Russia, or the Middle East. At the beginning of 2017, it remains to be seen whether the Trump administration will be able to carry out his program; whether the resistances, domestic and foreign, will block his initiatives; and whether Trump's policies will be catastrophic for the world and the US national interest.

Keywords

Obama, Trump, Putin, United States, Russia, China, Europe, Brexit, Obama doctrine, Trump doctrine, grand strategy, multilateralism, isolationist.

Introducción: Estados Unidos en transformación

Estas líneas se han finalizado tan solo unos días después de la toma de posesión del nuevo presidente Donald Trump, el 20 de enero de 2017, y tras la puesta en marcha de la nueva Administración. Por lo tanto, de acuerdo al momento de transición, el presente capítulo no pretende llevar a cabo un análisis pormenorizado de la evolución estratégica de Estados Unidos en el último año, como tampoco podría desarrollar en detalle los posibles cambios a los que apuntan los primeros movimientos del mandatario estadounidense.

En lugar de ello, nos proponemos realizar una tarea a la vez más modesta y más vasta: partiendo de la definición de las características principales de la etapa precedente, nos centramos a continuación en los principales rasgos de la presente etapa transitoria, identificamos las nuevas prioridades de la Administración Trump, trazamos las posibles líneas de continuidad y las líneas de cambio, y finalmente evaluamos de manera provisional los posibles impactos, así como las probabilidades de éxito de llevarlo a cabo. Se trata pues de proporcionar una visión de conjunto del nuevo enfoque estratégico de Estados Unidos, que ya parece conformar un giro de perspectiva de ciento ochenta grados.

Visto desde la perspectiva limitada que nos permite el poco tiempo transcurrido, el periodo de la presidencia de Barack Obama (2009-2016) se muestra como un periodo turbulento, tanto en el ámbito doméstico como en las relaciones internacionales. En el ámbito interno, el proyecto de renovación nacional reclamado por Obama para dejar atrás la era del terror de George W. Bush junto al caos económico y social a resultas del *crack* financiero de finales de 2008, fue perdiendo impulso hasta hacerse casi irreconocible. Estados Unidos superó la Gran Recesión en poco tiempo, aplicando decididamente estímulos fiscales y monetarios, con un gran protagonismo de la Reserva Federal, de manera que al final del segundo mandato de Obama la economía había superado el tres por ciento en 2016 —con una expectativa de bajada al entorno del 2,5 por ciento para 2017— y la tasa de desempleo había caído por debajo del cinco por ciento, tras unos primeros años de pánico y de destrucción de millones de puestos de trabajo. Sin embargo, el balance final es incierto. Las cifras de la recuperación, por sí mismas, son engañosas: la incertidumbre, decepción y rabia de la clase media, especialmente la de Estados del Medio Oeste, golpeados por la desindustrialización y la crisis, dibuja una sociedad y un país completamente polarizados en todos los órdenes, donde la desigualdad ha alcanzado cotas sin precedentes¹.

Inevitablemente, las dificultades en el ámbito interno han debilitado las opciones de Estados Unidos, en el ámbito internacional, en un periodo de por sí

¹ STIGLITZ, Joseph E. «La gran brecha», Taurus, Barcelona, 2015; BLINDER, Alan S. «After the Music Stopped: The Financial Crisis, the Response, and the Work Ahead», Penguin Books, New York, 2014.

enormemente turbulento. La constante de la Administración Obama ha sido una actitud prudente, sopesando las consecuencias de posibles intervenciones militares en el exterior, y apostando por el multilateralismo. Su etapa estuvo marcada por las revueltas democráticas de la «Primavera Árabe», seguidas del caos y la violencia extremista en Oriente Medio, especialmente la guerra en Siria; por la nueva competición con una Rusia «revisionista» que pretende un lugar relevante en el orden internacional, o por las tiranteces con China. Pero al mismo tiempo se han registrado grandes éxitos diplomáticos. Uno es la normalización de las relaciones diplomáticas con Cuba a partir de diciembre de 2014, terminando con la Guerra Fría y abriendo una etapa en las relaciones con América Latina. Otro, más importante aún, es la firma del acuerdo nuclear con Irán bajo auspicios de Naciones Unidas en junio de 2015, que ha proporcionado mayor seguridad regional y ha abierto la puerta a una nueva dinámica de cooperación. En relación al ámbito de la gobernanza global, el periodo arroja luces y sombras. De un lado, el liderazgo del presidente Obama resultó decisivo, junto al de su homólogo chino Xi Jinping, para alcanzar un acuerdo sobre el cambio climático en París en diciembre de 2015. Pero, de otro lado, los megaacuerdos comerciales impulsados por la Administración Obama, el Tratado Trans-Pacífico (TPP) como el Acuerdo Transatlántico de Inversión Comercio (TTIP), han terminado encallando por completo, debido a falta de apoyo interno, tanto en el Congreso como en una opinión pública contraria a los posibles efectos de esos tratados en términos de pérdidas de empleo y precarización de las condiciones de trabajo. El proteccionismo comercial exhibido por la nueva Administración Trump es el reflejo directo de este rechazo mayoritario.

Tras el triunfo de Trump en las elecciones del 8 de noviembre de 2016, los fundamentos que han guiado la acción exterior de Estados Unidos podrían sufrir alteraciones muy importantes. Estados Unidos continúa atravesando una larga etapa de redefinición de su sistema político, su sociedad, su economía y sus relaciones con el mundo. A comienzos de 2017, todo indica que el nuevo presidente intentará llevar adelante sus propuestas de política exterior y de seguridad lanzadas durante la campaña electoral, y sintetizadas en su lema «America first». Trump intentará ganarse a la mayoría republicana en el legislativo —las dos Cámaras del Congreso— y de hacerse pronto con una hegemonía conservadora en el Tribunal Supremo nominando a un nuevo juez, Neil Gorsuch. Entramos así en un periodo donde, al menos hasta las elecciones *mid-term* de 2018 a la Cámara de Representantes y al Senado, se pondrán a prueba diversos contrapesos. Unos, internos —separación de poderes y *checks and balances*— contemplados en la Constitución. Otros, externos, en forma de respuesta de las grandes potencias —China, Rusia, India, Brasil, la Unión Europea—, potencias regionales —Irán, Turquía, Arabia Saudí—, diversos bloques comerciales y organismos regionales: la Alianza Atlántica (OTAN), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Alianza del Pacífico o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), entre otras. De

esta forma, las iniciativas y cambios en política exterior y de seguridad irán esbozando las líneas de una nueva estrategia.

El legado de la Administración Obama en política exterior y seguridad: un breve balance

Doctrina Obama versus grand strategy

El conjunto de decisiones y las diversas acciones en política exterior y de seguridad tomados a lo largo de los dos mandatos del presidente Obama vinieron a conformar lo que se conoce como «doctrina Obama». De cara a entender mejor el contraste con los planteamientos de la nueva Administración Trump, resulta conveniente detenerse en unos fundamentos que han marcado el rumbo de Estados Unidos en los últimos ocho años y se han vertebrado en dos estrategias de seguridad consecutivas que incorporan una visión diferente². Obama pretendió romper con la dicotomía clásica entre idealismo y realismo, en favor de un pragmatismo sustentado en valores: en ese sentido, su doctrina configura más una guía de acción práctica que una «gran estrategia»³. La política exterior y de seguridad de Obama tampoco encaja del todo en ninguna de las llamadas cuatro «tradiciones» de la política exterior norteamericana: jeffersoniana (aislacionista), hamiltoniana (comercio global), jacksoniana (militarista-populista) o wilsoniana (internacionalista liberal)⁴. Más bien, supone un intento de establecer una nueva tradición de política exterior adaptada al siglo XXI, unas veces inspirándose en la excelencia moral de Jefferson, otras veces en el internacionalismo de Wilson y otras incluso rozando la *realpolitik*. Pueden destacarse dos elementos novedosos que sirven de aproximación.

Uno es la visión del peso de Estados Unidos, de su posición en el mundo y del papel que le corresponde. En último término, se trata de evitar una omnipresencia constante en todos los asuntos internacionales, al modo hegemónico tradicional, y no medir el poder real exclusivamente en términos de «poder duro», militar y económico. Obama comprendió que el reajuste del poder mundial iniciado en la primera década del siglo XXI con el ascenso de las economías emergentes, los cambios en vastas regiones del mundo y la interdependencia a resultas de la globalización, condicionarían en lo sucesivo el margen de acción de Estados Unidos. La constatación de que nadie

² THE WHITE HOUSE, «The National Security Strategy», Washington D. C. May 2010/February 2015.

³ Ver la extensa entrevista al presidente Obama por GOLDBERG, Jeffrey, «The Obama Doctrine. How he's shaped the world», *The Atlantic*, April 2016. Obama se define a sí mismo: «Soy un internacionalista».

⁴ RUSSELL MEAD, Walter, «Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World»; Alfred A. Knopf, New York, 2001.

domina el mundo y de que Estados Unidos, a pesar de ser «la nación más poderosa de la Tierra», no puede hacerlo todo solo, cambia los términos del debate auge-declive. Estados Unidos dispone de recursos como para reinventarse de nuevo, liderar los cambios tecnológicos y exportar su modelo de prosperidad y libertades.

Un segundo elemento de su doctrina es, como ya se ha mencionado, la apuesta por el multilateralismo como vía de resolución de conflictos y de abordar las cuestiones de la gobernanza global: la seguridad, el sistema financiero, el comercio o el cambio climático. Esta visión rechaza el unilateralismo y el abuso de la fuerza y las guerras para forzar cambios de régimen, recomienda mucha prudencia para resolver crisis humanitarias y en último término estrecha los márgenes de una *nation-building*, como se ha visto en Afganistán, Irak y Siria. Para cualquier intervención es preciso contar con objetivos muy definidos y con un amplio respaldo multilateral, o al menos en coalición, y en el marco legal de Naciones Unidas. Este principio básico de prudencia, que resume un enfoque consecuencialista, escrupuloso de los impactos de las políticas —se tradujo en un cierto «repliegue» (*retrenchement*)— por contraste con el intervencionismo de la Administración de George W. Bush, que habían metido a Estados Unidos en un callejón sin salida en Afganistán e Irak⁵. En particular, un elemento central para Obama en la definición de su estrategia parece haber sido la lección de la intervención en Irak y el derrocamiento del régimen de Saddam Hussein, tanto por la forma de llevarse a cabo —sin razón objetiva (las armas químicas) y sin cobertura legal (fuera del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas)— como por sus consecuencias negativas: más de un millón de víctimas, la desestabilización de Oriente Medio, agravamiento de la pugna entre sunitas y chiitas y un coste acumulado para Estados Unidos de casi dos billones (trillones norteamericanos) de dólares.

Sin embargo, en la práctica el multilateralismo no dio los frutos esperados. En todo este tiempo precedente Estados Unidos ha experimentado la «soledad estratégica» de tener que actuar en escenarios en rápida transformación, con las reglas por reescribir en las finanzas, el comercio global —TPP y TTIP— la ciberguerra o el cambio climático. Con el *crack* financiero de las *subprime* a finales de 2008 la crisis del capitalismo norteamericano se contagió a las economías más desarrolladas (especialmente las europeas), provocando una recesión mundial y llegando incluso a poner en peligro al dólar como moneda de reserva mundial. Pasado el terremoto en Wall Street y la etapa de ajuste en las finanzas mundiales, numerosas turbulencias sobrevenidas dificultaron una adaptación progresiva de Estados Unidos a un medio internacional que requería cooperación. En todo ello, las otras grandes economías en el G-20 no colaboraron lo bastante para avanzar en una gober-

⁵ El propio presidente Obama lo resumió con el siguiente principio: «No hacer cosas estúpidas». Ver GOLDBERG, Jeffrey, *op. cit.*

nanza económica mundial. Se sucedieron la retirada —nunca completa— de Irak y Afganistán, la lucha contra Al Qaeda y Bin Laden, el ascenso y caída de las revueltas democráticas en Oriente Medio, la grave enfermedad de la eurozona, la destrucción de Libia, de Siria y la crisis de refugiados, la escalada con Rusia en Ucrania, o las turbulencias financieras de China. A partir de mediados de 2014, en el tramo final de su segundo mandato, en su condición de «pato cojo» en ambas Cámaras, el presidente abrió varios frentes en solitario de espaldas al Congreso: Irán, Siria, Cuba, la lucha contra el cambio climático y el relanzamiento del nuevo modelo energético, mientras se acercaba a América Latina y trataba de reforzar el «pivote» asiático en relación a China, culminado en la firma del TPP con otros once socios del Pacífico⁶.

La doctrina Obama ha sido sometida a críticas desde dos extremos. Desde un cierto neomarxismo se la considera a una mera versión, aunque algo más sofisticado, de la vieja gran estrategia de dominación: Estados Unidos mantendría intacto su poder duro —militar y económico— y su presencia en los cinco continentes, las políticas neoliberales unidas a la desigualdad social e incluso comportamientos contrarios al derecho internacional, como asesinatos extrajudiciales con drones⁷. Desde otra perspectiva, mayormente desde el realismo, se critica la falta de una verdadera estrategia, la doctrina significaría una renuncia a pensar en términos estratégicos. Ello se plasmaría en una política reactiva de resultados a corto y medio plazo, que renuncia a ocupar el puesto que inevitablemente le pertenecería a Estados Unidos, descuida la construcción de un orden internacional y deja espacios que pueden ser ocupados por otros⁸. Pero posiblemente ninguna de estas críticas refleja con justicia la doctrina. En realidad, esta no aspiraría a articular ninguna «gran estrategia» (*grand strategy*) en la línea del tradicional «excepcionalismo» norteamericano. En contraste con los planteamientos estratégicos de realistas, liberales y «halcones», en el Congreso, los *think-tanks* o la academia, la doctrina Obama no obedece escrupulosamente a ningún canon. Es un enfoque claramente pragmático, pero no «realista»; liberal, pero no intervencionista; en último término, es un «hacer lo que puedes con lo que tienes», tratando siempre de mantener a distancia a los *trouble-makers* (causantes de proble-

⁶ INDYK, Martin S.; LIEBERTHAL, Kenneth G., y O'HANLON, Michael E., «Bending History: Barack Obama's Foreign Policy», The Brookings Institution, Washington D.C. 2012; O'HANLON «Obama, The Carpenter», The Brookings Institution, Washington D.C., 2015.

⁷ Ver por ejemplo, Noam Chomsky, en «The Legacy of the Obama Administration: An Interview With Noam Chomsky», *Thursday*, June 2, 2016, en <http://www.truth-out.org/news/item/36260-a-mixed-story-ranging-from-criminal-to-moderate-improvement-noam-chomsky-on-obama-s-legacy>

⁸ Por citar solo algunas obras de entre la innumerable literatura al respecto, ver especialmente Henry Kissinger, en GOLDBERG, Jeffrey, «The lessons of Henry Kissinger», *The Atlantic*, December 2016; BREMMER, Ian, «Superpower: Three Choices for America's Role in the World» Portfolio (Penguin Group), 2015; DUECK, Colin, «The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today», Oxford University Press, 2015.

mas) y los *free-riders* (gorriones)⁹. Uno de los lemas que podría resumir esta «pequeña gran estrategia» es el principio de *leading from behind* (liderar desde fuera)¹⁰, surgido a raíz de la intervención en Libia en 2011. De acuerdo a ello, la nueva estrategia de Estados Unidos consistiría en dirigir los hilos manteniéndose en un segundo plano, haciendo actuar a otros (Reino Unido y Francia en este caso), repartiendo cargas y minimizando costes materiales y políticos. Solo en el caso de una «amenaza existencial», como Al Qaeda y Bin Laden, Estados Unidos emplearía la fuerza militar reservándose el derecho a actuar solo; en caso contrario, la opción de uso de la fuerza se rebaja en favor de la diplomacia y Estados Unidos reparte las cargas con aliados, preferiblemente bajo el paraguas de Naciones Unidas (lo que fue el caso de Libia en 2011, de Siria en 2013, de Ucrania en 2014 o Irán en 2015)¹¹.

Luces y sombras de una «pequeña gran estrategia»

Un repaso muy somero de algunos casos concretos puede servir para ilustrar la «pequeña gran estrategia» subyacente a la doctrina Obama, la riqueza de su planteamiento, las repercusiones de fondo y sus luces y sombras.

En primer lugar, está la relación con Europa. La relación transatlántica con los aliados europeos ha seguido una línea de continuidad con Administraciones anteriores, en el sentido de constituir un pilar central para la seguridad y prosperidad de Estados Unidos y del mundo. Aquí la doctrina Obama dictaba que Europa continúa siendo una pieza fundamental del «orden liberal» multilateral liderado por Washington desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Washington ha considerado a la Unión Europea y a sus miembros de dos maneras. Una, como apéndices de la OTAN, a pesar de que sus Gobiernos no cumplían con el compromiso de llegar al 2 por ciento de gasto en defensa. Mientras que la relación política con la Unión Europea ha tenido un perfil discreto, la relación vía OTAN no sufrió alteraciones, sino que más bien elevó su perfil frente a la amenaza rusa. La Cumbre de la Alianza Atlántica

⁹ GOLDBERG, Jeffrey, *op. cit.*

¹⁰ LIZZA, Ryan, «The Consequentialist. How the Arab Spring remade Obama's Foreign Policy», *The New Yorker*, May 2, 2011. Como señalara James Mann en *The Obamians*, el principal estratega de Obama ha sido él mismo. Robert Gates afirmaría más tarde que su Gobierno fue el más centralizado y fiscalizador de la seguridad nacional desde los tiempos de Nixon. Ver MANN, James, «The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power», *Viking*, New York, 2012.

¹¹ Ver el análisis retrospectivo del secretario de Estado John Kerry acerca de la estrategia estadounidense durante la presidencia Obama: KERRY, John, «Remarks at the U.S. Institute of Peace's Passing the Baton 2017: America's Role in the World», U.S. Institute of Peace, January 10, 2017. En la línea de la exsecretaria de Estado Madelene Albright y la tradición de los demócratas, Kerry sostiene que Estados Unidos es «una nación imprescindible» (*indispensable nation*) si no la única. Para una visión panorámica del periodo Obama, ver PALACIO, Vicente, «Después de Obama. Estados Unidos en tierra de nadie», Ed. La Catarata, Madrid, 2016.

en Varsovia, en julio de 2016, fue de especial relevancia para materializar el compromiso de defensa mutua de Estados Unidos y de los socios europeos ante la percepción de amenaza hacia Moscú, en el flanco oriental de Polonia y los países bálticos. La otra vía de relación con Europa ha sido la económica, en tantos socios de un gran bloque comercial a través del TTIP, que finalmente perdería impulso político. De hecho, la relación política con Europa ha sido pobre y a menudo se ha vehiculado de forma bilateral a través de Londres, Berlín o París. No obstante, en lo peor de la crisis en Europa, entre 2010-2012, el secretario del Tesoro, Tim Geithner, o la secretaria de Estado, Hillary Clinton, viajaron al viejo continente para mostrar su firme apoyo al euro y al proyecto europeo. Incluso, más tarde Obama se pronunció contra el *Brexit* y llamó al Reino Unido del primer ministro Cameron a permanecer en la Unión Europea. Pero, por su parte, la Unión Europea estuvo ensimismada en sus crisis sucesivas —monetaria, fiscal, migratoria— sin escuchar las transformaciones domésticas de fondo en la sociedad norteamericana que han acabado poniendo en cuestión el compromiso transatlántico de la Casa Blanca. El resultado es que el interés estratégico de Estados Unidos hacia Europa ha disminuido mientras que la fractura de la Unión Europea amenaza con convertirse en un factor de desestabilización global.

Segundo, está la relación con Rusia. El intento de «resetear» las relaciones y fijar un marco de colaboración global no produjo grandes resultados, exceptuando los avances en reducción del arsenal nuclear, la prevención de proliferación y lucha contra el terrorismo. Pero al menos, durante la crisis en Ucrania y la posterior anexión rusa de Crimea, en 2014, en lugar de amagar con el uso de la fuerza, Washington respondió con una ofensiva diplomática y la imposición de sanciones de la mano de la Unión Europea, debilitando la economía rusa y abriendo camino por el único flanco posible. Un año más tarde, el conflicto al menos se estabilizó sucesivamente en las cumbres de Minsk I y Minsk II, en torno a las líneas de reorganización territorial y económica del país. Con buen criterio, Obama entendió que Ucrania (como Georgia) es parte de los intereses vitales de Rusia, que Moscú tiene ventaja en esa área y que, por tanto, la mejor opción para Estados Unidos es llegar a acuerdos progresivos por otros medios distintos a la fuerza. El presidente Vladimir Putin sabía que Estados Unidos nunca iría a la guerra por Ucrania, Obama sabía que Putin no traspasaría ciertos límites. Aquí la doctrina Obama se manifestó bajo un esquema de acción «realista», buscando un estatus de neutralidad para una Ucrania independiente, pero expresamente fuera del paraguas de la OTAN. Washington supo ceder protagonismo a sus socios europeos y a los actores en discordia: la canciller Merkel y los presidentes Hollande, Putin y Poroshenko. A corto plazo, el resultado ha sido moderadamente aceptable: se evitó una escalada perjudicial para ambas partes, se pusieron las bases de un acuerdo y se evitó abrir nuevos frentes para Estados Unidos en un área donde su seguridad vital no está en juego. A medio y largo plazo, sin embargo, está por definir una nueva estrategia en relación a Rusia.

Tercero, en relación a China, Obama inició el llamado «Pivote Asiático» (*Asian Pivot*), con el objetivo de aumentar su presencia e influencia en la región más próspera del siglo XXI. Ello a su vez se vehiculaba a través de dos vías. Primero, buscando la cooperación de China (*engagement*) en asuntos globales, ciberseguridad o cambio climático. Segundo, reuniendo en torno así a otros once países del Pacífico en un área de libre comercio (TPP), que no incluye a China, y reforzando sus lazos con ASEAN. La Casa Blanca entendió que China se halla en un proceso de construcción de su vecindad y que no representa una amenaza vital para Estados Unidos, como sí lo fue en su día la Unión Soviética, y que por tanto ambas potencias pueden cooperar en el marco del «ascenso pacífico» chino. Pero las dificultades que el TPP ha atravesado en Estados Unidos y su bloqueo final, junto a la crisis en el mar meridional de China, con la construcción de islas artificiales por China para uso militar y la amenaza a la libertad de navegación marítima, han puesto en cuestión la estrategia de la Administración Obama.

En Oriente Medio, el caso de Siria, donde se juntan una guerra civil y una guerra de proximidad, con medio millón de muertos y doce millones de desplazados, constituye uno de los ejemplos más controvertidos de la estrategia de Obama. El presidente finalmente renunció a sus «líneas rojas» para una intervención militar en verano de 2013, tras el uso por el régimen de Al Assad de armas químicas a las afueras de Damasco. Pero más allá de lo equivocado o no de la decisión, el caso de Siria plantea la cuestión central de qué capacidad tiene Estados Unidos para cambiar el curso de los acontecimientos en ausencia de una colaboración suficiente por parte de Rusia y los actores regionales como Arabia Saudí, Turquía o Irán¹². Toda la estrategia de Obama posterior a 2013 ha consistido precisamente en crear las condiciones para esa colaboración. De nuevo, la doctrina Obama se movió en el margen de lo posible: la derrota del Estado Islámico (ISIS) y la transición —no cambio forzado, lo que hubiera tenido también consecuencias destructivas e igualmente desestabilizadores para la región— del régimen sirio a un futuro sin Al-Assad pasan por una tarea mucho más vasta y compleja. Esta consiste en crear confianza entre los actores, fomentar sus iniciativas y reconfigurar las alianzas regionales, en un marco multilateral de Naciones Unidas que ha ido marcando a través de diversas resoluciones el camino de las Conferencias de Ginebra. En relación a los dilemas de Siria, Irak o Afganistán, poco antes de expirar su mandato, el presidente Obama se reafirmaba en algunas líneas fundamentales de su política de seguridad nacional¹³: mantener la superioridad militar y tecnológica del ejército de Estados Unidos, pero extrayendo las lecciones del pasado y renunciando al mismo tiempo a entrapar de nuevo a Estados Unidos sobre el terreno, no ejercer de *nation-builder* en

¹² KERRY, John, *op. cit.*

¹³ OBAMA, Barack, «Discourse on National Security. Remarks by the President on the Administration's Approach to Counterterrorism». MacDill Air Force Base, Tampa, Florida, December 2016.

regiones donde prevalece el terrorismo y el caos, buscar amplias coaliciones regionales y fortalecer el adiestramiento de tropas locales (apoyadas por las Fuerzas Especiales).

En el terreno de la gobernanza global, las implicaciones de la doctrina son enormes. Baste mencionar algunos elementos que ilustran el enfoque multilateral de la «doctrina». Uno es el ya mencionado de refuerzo del orden liberal económico, en la versión de los megaacuerdos comerciales —TPP y TTIP— con los cuales Washington pretendía situarse en el centro de una vasta red de relaciones económicas con Asia y Europa. Otro elemento central y novedoso es la introducción de la agenda climática como piedra de toque de varias políticas al mismo tiempo —económica, energética, de seguridad nacional—. Con ello, la Administración demócrata emprendía un giro radical respecto al pasado inmediato —la economía y la geopolítica del petróleo consagrada por George W. Bush y los *neocón*— y ponía a la economía estadounidense en una dirección alternativa hacia el futuro. El acuerdo alcanzado en la Cumbre del Clima de Naciones Unidas de París (COP21), en diciembre de 2015, comprometía a Estados Unidos con el giro hacia las energías renovables y la lucha contra el calentamiento global, abriendo nuevas dinámicas geopolíticas —derivadas de la «maldición de los hidrocarburos»— y nuevas vías de liderazgo para Estados Unidos. Un tercer elemento de gobernanza ha sido la lucha contra una «amenaza vital» de la proliferación nuclear —una empresa que le valió al presidente el Premio Nobel de la Paz— mediante una puesta al día del Tratado de No Proliferación Nuclear, herencia en cierto modo de la Guerra Fría. Cuatro conferencias sobre Seguridad Nuclear consecutivas (2010, 2012, 2014 y 2016) han creado un marco de cooperación multilateral en la reducción de arsenal nuclear, la eliminación de uranio enriquecido o la prevención del uso de material nuclear por grupos terroristas. En la misma línea se inscriben logros como el acuerdo ya mencionado con Teherán, encarrilando el programa nuclear iraní hacia usos civiles; la eliminación de armas químicas en Libia y Siria o las iniciativas de desnuclearización regional y sobre el tratado que prohíbe las pruebas nucleares en relación a Corea del Norte. En cuarto lugar, en contraste con lo anterior, la doctrina nunca consideró al terrorismo islámico de ISIS la gran amenaza a Estados Unidos, sino una «potencial amenaza», un fenómeno relativamente manejable, controlable, que debe ser puesto en perspectiva y analizado fríamente fuera del foco mediático. Solo muy avanzado su mandato, después de la caída de la ciudad iraquí de Mosul en manos del Estado Islámico en junio de 2014, o la matanza de la ciudad de San Bernardino (California) en diciembre de 2015, Obama efectúa un giro decidido en su política, iniciando campañas de bombardeos selectivos en Irak y Siria. La doctrina puede haber subestimado el impacto de ISIS —en realidad, una reencarnación de Al Queda, pero acertó en su enfoque de la lucha contra el terrorismo global (no una «guerra») que requiere de medidas coordinadas con Europa, Rusia, China o los actores regionales, en varios frentes (financiero, inteligencia, alianzas)—. Otro elemento más de la estrategia es el avance hacia un nuevo

régimen internacional de la ciberseguridad. Especialmente con China: tras varios escarceos de confrontación (*hackeo* por internautas chinos a Google o al Gobierno estadounidense, espionaje industrial y ciberespionaje mutuos), en septiembre de 2016, Obama y el presidente chino Xi Jinping firmaban en Washington varios acuerdos sobre ciberseguridad, ciberespionaje y cibercrimen, que están por concretarse. Rusia emerge como otro frente adicional en esta materia, especialmente tras los supuestos ataques cibernéticos instigados por el Kremlin durante la campaña electoral de 2016 para perjudicar al Partido Demócrata y a su candidata Hillary Clinton.

La nueva Administración Trump: el inicio de un giro estratégico de ciento ochenta grados

Primeros elementos para una Doctrina Trump. El «America first» y el nuevo reparto del mundo

El año 2017, que empieza con la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos, viene caracterizado por un alto grado de incertidumbre en la economía mundial y en la geopolítica, con focos de conflictos abiertos de distinta intensidad y gran potencial desestabilizador, de Afganistán a Siria, de Sudán a Yemen¹⁴. En los últimos ocho años, la primera potencia mundial ha experimentado una transformación en todos los órdenes, propiciando la llegada a la Casa Blanca de un presidente populista que en último término podría dar lugar a un giro de ciento ochenta grados en el posicionamiento de Estados Unidos. En lo que parece una lógica pendular, de la Administración Obama al *make America great again* del nuevo presidente Trump se ha producido un vuelco total de perspectiva, lo que podría traducirse en un giro estratégico¹⁵: a grandes rasgos los compromisos electorales en política exterior y de seguridad oscilan ahora entre el proteccionismo comercial (aranceles a productos de China y México), el aislacionismo, el rechazo de los megaacuerdos comerciales (TPP, NAFTA; TTIP), el aventurerismo ocasional (contra ISIS) o el revisionismo de los organismos internacionales (OTAN, Naciones Unidas).

Lo que podría llamarse la nueva doctrina Trump supone un cuestionamiento total, no solo de la doctrina de su predecesor en el cargo sino, más generalmente, de los fundamentos del orden liberal creado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial¹⁶. Según aquel, Estados Unidos actuaba de ga-

¹⁴ GUÉHENNO, Jean-Marie, «Ten conflicts to watch», *Foreign Policy*, January 5, 2017, en <https://foreignpolicy.com/2017/01/05/10-conflicts-to-watch-in-2017/>.

¹⁵ DOUTHAT, Ross, «From Obama to Trump», *The New York Times*, February 27, 2016.

¹⁶ Ver Henry Kissinger, en GOLDBERG, Jeffrey, «The lessons...» *op. cit.* Para Kissinger, una verdadera estrategia deber responder claramente a las preguntas de qué se quiere prevenir y qué se quiere impedir, sea en solitario o acompañado. Con todo, esto parece más fácil de hacer en un contexto relativamente estable como era el de la Guerra Fría que en un momento de cambios sistémicos, como es el caso del periodo Obama y posterior.

rante de la democracia liberal en el llamado mundo libre —por oposición a la Unión Soviética— articulada en un sistema de relaciones económicas y de instituciones multilaterales (Bretton Woods) operando bajo el liderazgo y la hegemonía norteamericana (Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, GATT-OMC). Por más que en la práctica ese sistema no cumpliera con sus expectativas, el llamado «orden liberal de posguerra» sobrevivió a la caída del muro de Berlín, a la desaparición del bloque comunista y a las posteriores crisis del capitalismo global hasta nuestros días. Ahora dicho orden estaría llegando a su fin debido a fallas múltiples¹⁷. En la potencia garante de ese orden, Estados Unidos, las fallas internas, sociales e institucionales, agravadas por la crisis financiera, han explotado en forma de populismo antiliberal de unas clases medias castigadas por la globalización¹⁸. El *gap* entre una parte significativa del pueblo estadounidense y las élites (*establishment*) respecto a las políticas económicas y el poder financiero se daría también en lo relativo a la percepción de la política exterior y de seguridad¹⁹. En cierto modo, la doctrina Trump recogería el testigo de Obama en su actitud de *retrenchment*, si bien de una manera mucho más radical, incorporando el rechazo de una gran parte de ciudadanos estadounidenses a los elementos de la *grand strategy* bipartidista: el libre comercio, el intervencionismo y la defensa de la democracia y las libertades.

El planteamiento del presidente Donald Trump puede sintetizarse en el principio *America first* (Estados Unidos primero). Este principio, reafirmado con motivo de su toma de posesión el 20 enero de 2017 y durante las primeras semanas de su mandato remite a la postura aislacionista de Estados Unidos del periodo de entreguerras del siglo XX²⁰, en el momento posterior al *crack* financiero de 1929, la década de los treinta marcada por el proteccionismo económico, el nacionalismo y el ascenso de los fascismos. En ese sentido, la victoria de Trump, junto al *Brexit* de Reino Unido, y el ascenso de los populismos antieuropeos en Francia (Marine Le Pen), Holanda (Geers

¹⁷ Entre la pléyade de analistas de corte liberal que comparten este diagnóstico ver FUKUYAMA, Francis, «The Meaning of the 2016 Election», *Foreign Affairs*, June 17, 2016; NIBBLET, Robin, «Liberalism in retreat. The Demise of a dream», *Foreign Affairs*, January/February 2017; y NYE, Joseph, «The idea of Liberalism», *ibid.*; GARTON ASH, Timothy, «Ante la ola de populismo nacionalista», *El País*, 13 de noviembre de 2016, en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/11/actualidad/1478878912_729037.html.

¹⁸ Ver PORTER, Eduardo, «On Trade, Angry Voters Have a Point», *The New York Times*, March 3, 2016. Ver el número especial de *Foreign Affairs* de noviembre/diciembre 2016, «The Power of Populism», en especial el artículo de Fareed Zakaria en ese mismo número: «Populism on the March. Why the West Is in Trouble». También RUSSELL MEAD, Walter, «The Jacksonian Revolt; American Populism and the Liberal Order», January 20, 2017.

¹⁹ GOLDBERG, Jeffrey, *op. cit.*

²⁰ El término *America first* fue popularizado en Estados Unidos por Charles Lindberg, contrario a los acuerdos comerciales y partidario de adoptar represalias económicas contra aquellos que perjudicaran los intereses de Estados Unidos.

Wilders) o Hungría (V́ctor Orbán) serían de una naturaleza inequívocamente neofascista²¹.

Según esta visión, Estados Unidos se hallaría en un declive económico y de poder respecto a sus competidores, debido en parte a unas relaciones comerciales deficitarias (China y México principalmente) y en parte a los sobrecostos derivados de garantizar la seguridad a sus aliados de la OTAN y del Pacífico, o de intervenir militarmente en Oriente Medio. De acuerdo al *America first*, Estados Unidos trata de imponer sus intereses, definidos estrechamente en un sentido nacional, procede a un revisionismo del orden multilateral y de sus instituciones y acentúa su repliegue (*retrenchement*) sin atender a las consecuencias en términos de pérdida de influencia, de prestigio o de las reacciones hostiles por parte de otros actores. Ahora, el elemento vertebrador de la política exterior lo constituyen una serie de grandes pactos bilaterales (*grand bargain*) con China, Rusia y el resto de potencias, asentados en un liderazgo personalista, eventualmente recurriendo a coaliciones *ad hoc* para intervenciones militares puntuales, estrictamente aquellas que se consideran imprescindibles para defender los intereses vitales de Estados Unidos. Así, el *America first* vendría a ser el *alter ego* del tradicional *indispensable nation*. Ahora bien, es importante subrayar que no estamos en absoluto ante un movimiento «introspectivo», en el sentido de un repliegue al interior de los propios valores morales y perfeccionamiento de las instituciones norteamericanas, algo completamente ausente del planteamiento de Trump²². Más bien, el aislacionismo va aquí de la mano de un populismo de tradición militarista-jacksoniana²³. El verdadero objetivo de esta nueva estrategia en ciernes parece ser el establecimiento de unas nuevas reglas más favorables a Estados Unidos, vehiculadas a través de lo que podríamos llamar un nuevo «reparto del mundo» a resultas de esos grandes pactos bilaterales²⁴.

A comienzos de 2017 es pronto para anticipar cómo se concretarán las intenciones del nuevo presidente y cómo se articularán en forma de una es-

²¹ KAGAN, Robert, «This is how fascism comes to America», *The Washington Post*, May 18, 2016, en https://www.washingtonpost.com/opinions/this-is-how-fascism-comes-to-america/2016/05/17/c4e32c58-1c47-11e6-8c7b-6931e66333e7_story.html?utm_term=.bba2136a1378. Para un análisis que no considera propiamente «fascista» a este tipo de movimientos populistas, aunque sí contrarios a la multiculturalidad, los derechos civiles o las libertades, ver BERMAN, Sheri, «Populism Is Not Fascism. But It Could Be a Harbinger», en el mismo número anterior de *Foreign Affairs* dedicado al populismo.

²² De hecho, los primeros compases de la presidencia de Trump presagian numerosos conflictos en torno a los derechos constitucionales —libertad de expresión, derecho de las minorías— y un debilitamiento de las instituciones liberales.

²³ RUSSELL MEAD, Walter, «The Jacksonian revolt...». *Op. cit.*

²⁴ En este sentido, lo que Ian Bremmer llama la opción *Independent America*, que implica un cierto aislacionismo moral, no refleja la visión del presidente Trump, a menos que se mezcle con la opción *Moneyball America*, que prima estrictamente la economía y los negocios. Ambas se contrapondrían a su vez al *Indispensable America*. Ver BREMMER, Ian, *op. cit.*

trategia. Esta podría tomar elementos de una *realpolitik* clásica de reparto de áreas de influencia, coherente con un clima internacional de refuerzo de los Estados nación y los nacionalismos. O también podría adoptar una estrategia neorealista como el *offshore balancing*, consistente en renunciar al intervencionismo liberal, pero manteniendo de manera indirecta el dominio de Estados Unidos en Europa, Oriente Medio o Asia mediante una cesión de liderazgo regional a otros países e interviniendo puntualmente para fijar el curso de los acontecimientos y restaurar los equilibrios a favor de los intereses de Estados Unidos²⁵. Todo ello supondría un ahorro de costes políticos y materiales; ahora bien, resulta incierto hasta qué punto el intento de aumentar el gasto militar y el afán de protagonismo del nuevo presidente son compatibles con este planteamiento, que además exige una gran paciencia estratégica y mucha discreción. Por último, las visiones aparentemente contrapuestas frente al presidente de algunos miembros del gobierno —el consejero de Seguridad Nacional, Michael Flynn, el secretario de Estado, Rex Tillerson o el secretario Defensa, James Mattis—, en relación a Rusia, la OTAN, China, Oriente Medio o Irán, puestas de manifiesto durante el proceso de nominación en el Senado²⁶, podría dificultar una política coherente y menos aún articular una verdadera estrategia.

Rusia: ¿nueva entente, nuevo Yalta?

El periodo Obama se saldó con un fracaso parcial del *reset* con Rusia, en el sentido de una reducción muy limitada del arsenal nuclear, divergencias sobre la seguridad euro-atlántica y el papel de la OTAN, los conflictos de Ucrania o Siria, o divergencias en cuanto a la democracia y los derechos y libertades. La Rusia de Vladimir Putin se había convertido al término del mandato del presidente Obama en un obstáculo para los intereses de Estados Unidos en muchos frentes. El presidente Donald Trump propone pasar página y revertir por completo el estado de cosas a partir de un enfoque diametralmente opuesto, que considera a Rusia un aliado fundamental con el que cooperar en sintonía en todos los órdenes²⁷.

El nuevo enfoque estaba ya presente durante la campaña electoral y la victoria de Trump ha abierto una gran oportunidad para el presidente Putin de afirmarse frente a Occidente. La nueva estrategia de Moscú ha tenido como objetivo central hacer de Rusia un actor imprescindible para la resolución

²⁵ WALTZ, Stephen, y MEARSHEIMER, John, «The Case for Offshore Balancing. A Superior US Grand Strategy», *Foreign Affairs*, July/August 2016.

²⁶ Ver «10 Highlights From Wednesday's Confirmation Hearings» *The New York Times*, Jan. 18, 2017, en https://www.nytimes.com/2017/01/18/us/politics/confirmation-hearing-cabinet.html?_r=0.

²⁷ La mejor muestra de la conversación euro-atlántica y eurasiática de seguridad de alto nivel de los últimos años, incluida la Conferencia de febrero de 2017, es la *Munich Security Conference*, en <https://www.securityconference.de/en/>.

de conflictos en diversos escenarios. Así, la victoria de Trump fue saludada de inmediato por Putin como el primer paso para restablecer los lazos entre los dos países, tras una campaña electoral sin precedentes, donde se acusó a Moscú de interferir con ciberataques al partido Demócrata e incluso de condicionar la actuación de la CIA²⁸. Varios elementos convergerían en la dirección de un nuevo *reseteado*: los intereses empresariales del presidente Trump en Rusia, la visión autoritaria de la política compartida por ambos *hombres fuertes*²⁹, la identificación de objetivos globales comunes —la lucha contra ISIS y el terrorismo yihadista, la proliferación nuclear, el ascenso regional de China, y de manera general, la eliminación de las ataduras del orden liberal multilateral existente y su reemplazo por un orden basado en la concertación bilateral a partir de grandes pactos—.

El giro estratégico fundamental consiste en que Rusia deja de ser el principal rival de Estados Unidos, estatus que pasa a ocupar inmediatamente de nuevo China. Según esto, Trump intentaría apoyarse en Moscú no solo para ganar un aliado en su lucha contra ISIS o para una pacificación en la frontera este de Europa, sino fundamentalmente para debilitar a Beijing, en un intento concertado de relativo aislamiento o encapsulamiento de un competidor común a Estados Unidos y Rusia en Asia. Por su lado, Putin obtiene ganancias en varios frentes: superando definitivamente el relativo aislamiento de Rusia tras su anexión de Crimea y el posterior daño causado a su economía por las sanciones, contrarrestando las presiones de la Unión Europea en relación a Crimea y en favor de una apertura democrática de Moscú, o haciéndose imprescindible para la resolución de múltiples asuntos (Irán, Siria, Ucrania). El giro estratégico de Estados Unidos, conducente a un nuevo reparto del mundo, vendría a conformar una especie de «nuevo Yalta» (1945) o un «nuevo Rejkiavick» (1986), donde se materializó un entendimiento, respectivamente, Roosevelt-Stalin y Reagan-Gorbachov, que marcaría las épocas posteriores³⁰.

Una consecuencia directa de tal pacto sería que en lo sucesivo Estados Unidos ya no actuaría de firme garante de Kiev frente a Moscú, lo que podría

²⁸ Ver MACFARQUHAR, Neil, «For Russia and Putin, a Surprise Gift From America», *The New York Times*, Nov. 9, 2016. Ver también el propio discurso de sobre el estado de la nación del presidente ruso. PUTIN, Vladimir, «Presidential Address to the Federal Assembly», December 1, 2016, en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/53379>.

²⁹ Ver HILL, Fiona, y G. GADDY, Clifford, «What makes Putin tick, and what the West should do», *Foreign Affairs*. January 13, 2017. Los autores enfatizan quizá en exceso la mentalidad de guerra fría del presidente Putin y su perfil biográfico como exagente de la KGB para explicar su recurso a la propaganda y la posverdad, y consideran su figura como un obstáculo insalvable para unas buenas relaciones con Europa.

³⁰ El nuevo planteamiento de Estados Unidos tendría un eco de las «áreas de influencia» de la Guerra Fría que habían sido oficialmente proscritas por la Carta de París de 1990, tras la caída del muro de Berlín. Ver OSCE, «Charter of Paris for a New Europe», November 21, 1990, en <http://www.osce.org/mc/39516?download=true>.

derivar a un escoramiento de Ucrania hacia la órbita de Rusia³¹, mediante el levantamiento unilateral de las sanciones por parte de Estados Unidos y una implementación más favorable a Moscú de los acuerdos de Minsk II, especialmente sobre la autonomía de la región del Dombás, próxima al Kremlin. A ello habría que sumar la definitiva aceptación como *fait accompli* del anexionamiento de Crimea en marzo de 2014, después de que el presidente ucraniano Viktor Yanukovich fuera desalojado tras las revueltas populares del *Euromaidan* entre noviembre de 2013 y febrero de 2014. Tales movimientos, a su vez, debilitarían la posición política y la seguridad de los tres países bálticos y los del este (Polonia, Rumanía, Bulgaria) que muestran especial recelo hacia Moscú, por lo que reclamarían de Estados Unidos y la OTAN una mayor protección³². Es preciso subrayar que Europa ya ha adoptado de por sí una actitud muy prudente respecto a Kiev, renunciando expresamente a atraer a Ucrania a una «esfera de influencia europea», descartando una futura membresía en la Unión Europea, o a implicarse en su seguridad³³. Ello podría favorecer al sector político y de los negocios que presiona para un alejamiento de la Unión Europea y un *bandwagoning* con la Administración Trump, lo que equivale también a acercarle a la esfera de influencia rusa, a la manera de una pinza³⁴. Alejada la perspectiva de una membresía en la OTAN, la orientación estratégica de Ucrania entra en una fase de incertidumbre donde se abren varias opciones; por ejemplo, una asociación más estrecha de Kiev con los países Bálticos y Europa central, dentro o fuera del marco OTAN.

En definitiva, para la nueva Administración, dominada por personalidades muy próximas a los negocios rusos y el Kremlin, como el nuevo consejero de Seguridad Nacional, Michael Flynn, o el secretario de Estado, Rex Tillerson, se trataría de alinear las Estrategias Nacionales de Seguridad de Estados Unidos y de Rusia, de manera parecida a como hicieron Reagan y Gorbachov en la década de los 80 del siglo XX, si bien esta vez sobre unas bases doctrinales y un tablero de juego muy diferente. Con todo, en vísperas de que

³¹ BUCKLEY, Neil, y OLEARCHYK, Roman, «Ukraine fears falling victim to Trump-Putin grand bargain», *Financial Times*, 11 November 2016.

³² WILSON, Andrew, «Waiting for Donald, worrying about the EU», ECFR, January 18, 2017 en http://www.ecfr.eu/article/commentary_ukraine_waiting_for_donald_worrying_about_the_eu_7218; GALEOTTI, Mark, «A Trump-Putin summit? Bring it on», ECFR, January 17, 2017, en http://www.ecfr.eu/article/commentary_a_trump_putin_summit_bring_it_on_7216.

³³ Ver EUROPEAN COUNCIL, «Conclusions», 15 December 2016, en http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/12/47244652435_en.pdf. El texto adoptado establece expresamente que del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Ucrania no se deriva para esta un estatus de candidato a miembro de la Unión Europea, ni supone obligación de garantías de seguridad o ayuda militar por parte europea, ni concesión alguna en términos de libertad de movimientos de trabajadores. En dicha posición pesó mucho el rechazo al acuerdo en el referéndum holandés de abril de 2016.

³⁴ Por su parte, el presidente Putin ha reiterado en numerosas ocasiones las garantías de llevar a cabo una política ponderada y no agresiva hacia los vecinos Ucrania, Georgia y Moldavia.

se establezcan los primeros encuentros entre los dos mandatarios, Trump y Putin, aún resultaría demasiado precipitado asegurar que dicha estrategia va a cristalizar en algo sólido a medio y largo plazo y que va a producirse un ajuste óptimo de intereses mutuos. Las dificultades son manifiestas: la «ente» buscada podría resquebrajarse pronto ante la evidencia de intereses contrapuestos en un contexto de interdependencia global. Por ejemplo, es preciso recordar la conveniencia para Moscú de no enajenarse a su vecino Beijing —con el que comparte una enorme frontera— como cliente energético (con el que puede diversificar su mercado) y como un poderoso dinamizador del comercio y la inversión. Además, el *grand bargain* se tambalearía si Moscú empieza a sacar réditos manifiestamente mayores que Washington en términos de posicionamiento geopolítico —en el este europeo, Ucrania, Oriente Medio— y en relación a sus respectivos aliados: los socios de la OTAN y países clave como Turquía. En ese caso, las presiones internas desde el Congreso o desde la opinión pública podrían obligar a una rectificación. Es evidente, pues, que el gran reto para la Administración Trump consistirá en llegar a un «gran buen acuerdo» con Moscú en todos los frentes.

La relación transatlántica y la respuesta de Europa

Ya hemos visto que Obama había dejado la relación con Europa en una especie de *stand-by*, sin grandes pasos atrás ni adelante en el horizonte cercano. Por contraste, desde la campaña electoral hasta su toma de posesión como presidente, Donald Trump se ha reafirmado en su crítica hacia la Unión Europea y el modo en que se han conducido las relaciones transatlánticas hasta el momento. Se ha creado una situación sin precedentes donde la Casa Blanca ataca abiertamente los pilares de la integración europea, califica a la Unión Europea de «competidor comercial», apoya el *Brexit* y a los partidos populistas europeos, con el vaticinio de que otros países seguirán el mismo camino que Reino Unido; califica a la OTAN de «obsoleta» por su falta de resultados frente al terrorismo yihadista y exige a sus países miembros que cumplan estatutariamente con la aportación mínima en gasto en defensa del dos por ciento de su PIB, bajo amenaza de retirar las fuerzas norteamericanas de suelo europeo; y deja entrever un levantamiento unilateral de las sanciones impuestas a Moscú si esta accede a rebajar su arsenal nuclear³⁵. Especialmente relevante es el cuestionamiento de la OTAN como una organización que no sirve a los intereses de Estados Unidos: ineficaz en la lucha antiterrorista y de un alto coste económico para Estados Unidos, que aproximadamente contribuye con el setenta y cinco por ciento del gasto militar, mientras no representa más del cuarenta y seis por ciento del PIB agrega-

³⁵ Véase la entrevista a Donald Trump de dos diarios europeos, el británico *The Times* y el alemán *Bild*, January 16, 2017 en <http://www.thetimes.co.uk/article/full-transcript-of-interview-with-donald-trump-5d39sr09d>.

do de la organización³⁶. La amenaza de Estados Unidos de desengancharse de sus compromisos con la Alianza Atlántica, ignorando por completo las ventajas que ofrece a Estados Unidos en términos de liderazgo, se produce en un momento en que comenzaban a implementarse los acuerdos de la Cumbre de Varsovia de julio de 2016, centrados en la lucha contra ISIS, la cooperación en inteligencia y en el despliegue de cuatro batallones de combate rotatorios en los tres países Bálticos y Polonia como disuasión frente a Moscú —un movimiento respondido poco después con un refuerzo ruso en los flancos occidental y sur y la instalación de misiles Iskander y S400 en Kaliningrado—³⁷.

El giro de Estados Unidos añade un elemento de incertidumbre a la misión de la Alianza y a sus dinámicas internas tras el *Brexit*, cuando aún está por definir el compromiso de Reino Unido con la seguridad del continente. Ante esta situación, con la relación transatlántica reducida a una relación especial entre Estados Unidos y Reino Unido, donde la OTAN ya no jugaría un papel central, y la atención de Washington se despliega hacia Rusia y China, sin pasar por Bruselas ni por ninguna de las capitales europeas —salvo eventualmente Londres—, Europa corre el riesgo de quedarse atrapada en una «pinza» entre Washington y Moscú. Sin embargo, la visita a Washington de la primera ministra Theresa May en enero de 2017 puso de manifiesto importantes desacuerdos entre ambos, respecto al sentido de la Alianza —que Londres considera como una pieza central e intocable de la seguridad— o sobre la política migratoria discriminatoria que quiere implantar Estados Unidos³⁸. En cualquier caso, la lectura en Berlín, París y Bruselas es que el presidente Trump no entiende la Unión Europea (rebajada a un mero artificio de las élites europeas) ni le interesa una Unión fuerte eventualmente capaz de desafiar el *America first*, sino que, por el contrario, le interesa una Europa fragmentada. Es evidente que, en un contexto de repliegue nacionalista, la sola presencia de Trump en la Casa Blanca tendrá consecuencias directas para Europa: en el ámbito de la política doméstica nacional; en las dinámicas de integración política y económica; en política migratoria, energética, climática, o industrial; y en política exterior y de seguridad y posicionamiento estratégico. La percepción de que Europa corre el peligro de ser arrastrada fácilmente a posiciones que van contra sus intereses como Unión, provocó una primera respuesta directa por parte del presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, en una carta dirigida a los veintisiete jefes de Estado y de Go-

³⁶ WALT, S., y MEARSHEIMER, J. *Op cit.*

³⁷ Ver NATO, Warsaw Summit Communiqué, Warsaw, July 8-9, en http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm; DAALDER, Ivo, «What to expect from the Nato summit in Warsaw», *Financial Times*, ft.com, July 6, 2016, en <http://blogs.ft.com/the-exchange/2016/07/06/what-to-expect-from-the-nato-summit-in-warsaw/>.

³⁸ *The New York Times*, Editorial Board, «When Donald Trump Met Theresa May». January 27, 2017, en <https://www.nytimes.com/2017/01/27/opinion/when-donald-trump-met-theresa-may.html>.

bierno de la Unión Europea³⁹. Más aún, a la luz de cambios de envergadura como la llegada de la Administración Trump o el *Brexit*, parece claro que algunos de los planteamientos de la Estrategia Global de Seguridad estrenada en junio de 2016 por la alta representante para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, Federica Mogherini, precisa de una revisión urgente⁴⁰.

De este modo, frente al giro estratégico de Estados Unidos, Europa tiene varias opciones de respuesta que perfilan distintos posicionamientos estratégicos. Una primera respuesta posible mostraría una cacofonía de voces, reflejo de la división interna en relación a Rusia, la OTAN o la defensa europea, por parte de Gobiernos muy heterogéneos, algunos de ellos de corte populista, euroescéptico o eurófobo: Reino Unido, Hungría o Polonia. Dadas las brechas existentes en inmigración o política económica, que favorecen una estrategia de *divide et impera* por parte de Washington, se trata de una opción muy probable a corto plazo. Una segunda respuesta sería de tipo reactivo, una especie de *Europe first* encabezada por los principales países de la eurozona. Una «Europa primero», no en su sentido de una Europa fuerte y unida, abierta al mundo, sino de una Unión Europea en confrontación más o menos directa con Washington, replicando con proteccionismo comercial, disminuyendo la cooperación con Estados Unidos en seguridad y defensa y buscando la concertación de terceros países para abordar conflictos en otras áreas. Esta respuesta meramente reactiva, además de muy improbable —dada la presencia de Gobiernos y fuerzas populistas al interior de Europa— tendría impactos negativos, por cuanto podría originar una mayor ruptura interna de Europa, más nacionalismo o una mayor inacción europea si cabe en la política exterior y de seguridad. Finalmente, una tercera respuesta posible es el refuerzo de la integración europea por la vía de la profundización de la Europa de la Defensa y la Seguridad, impulsada por los principales países de la eurozona en un contexto de enfriamiento de relaciones con el Gobierno de Washington. Consistiría en un refuerzo de las capacidades comunes, en la vía hacia un futuro ejército europeo, junto a una integración mayor en inteligencia, ciberdefensa y prevención de crisis, con el objetivo de avanzar hacia una Europa más autónoma. Aunque difícil, esta senda tiene, al menos potencialmente, un largo recorrido. El presidente francés Hollande y la canciller alemana Merkel apostaron por dar un salto cualitativo en la integración, en capacidades y logística, mientras el Consejo (Donald Tusk) y la Comisión Europea (Jean Claude Juncker) anunciaban un fondo común de inversiones

³⁹ TUSK, Donald, «United we stand, divided we fall». Letter to the 27 EU heads of state or government on the future of the EU before the Malta summit. January 30, 2017, en http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/1/47244654122_en.pdf.

⁴⁰ La nueva estrategia europea, a pesar de enfocar correctamente los pasos hacia una mayor integración, se deja fuera nuevos elementos imprescindibles para un correcto diagnóstico y orientación. Ver MOGHERINI, Federica/EEAS, «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», June 2016, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

estratégicas en I+D+i como parte del plan de implementación de la *Estrategia Global de Seguridad y Defensa*, avanzado ya en la Cumbre de Bratislava en septiembre de 2016⁴¹.

Parece claro que la respuesta de Europa vendrá condicionada por los resultados de las elecciones en Francia y en Alemania a lo largo de 2017, que podrían precipitar un giro muy significativo. Respecto a Rusia, por ejemplo, hasta ahora la posición de Europa hacia Moscú se situaba en un terreno de moderación marcado por Alemania: imposición de sanciones pero sin cerrar la puerta a una relación constructiva y autónoma de la Unión Europea con Rusia⁴². Pero en la eventualidad de una victoria de Marine Le Pen en Francia, tal equilibrio se rompería en favor del posicionamiento pro-Putin del presidente norteamericano. En definitiva, solo la victoria de Merkel, unida a una presión contundente de otros Gobiernos europeos podría revertir esa tendencia. Igualmente, la evolución económica en la eurozona resulta un factor de vulnerabilidad política, en un contexto de bajo crecimiento previsto para la eurozona, aproximadamente de poco más de la mitad de Estados Unidos (del 1,4 por ciento, frente a un 2,5 por ciento) y con una inflación por debajo del dos por ciento del objetivo del BCE. En ese sentido, el surgimiento de una Alemania fuerte podría ser otra consecuencia no prevista del giro estratégico de Estados Unidos en conjunción con el *Brexit*, en su capacidad de reorientar la política económica, impulsar la integración en defensa y seguridad, y mantener un discurso centrado en los valores y derechos europeos. La coyuntura abre la posibilidad para Berlín de dar un gran salto adelante en política exterior. En todo caso, una respuesta proactiva por parte de Europa requiere una interlocución firme con Washington para la consecución de un gran pacto en seguridad y defensa que fije las nuevas condiciones de cooperación en OTAN, y que respete los intereses propios de la Unión Europea en comercio, energía y cambio climático o migraciones. En este sentido, la Unión Europea tiene la opción de desmarcarse de una posición agresiva hacia China, no ceder incondicionalmente ante Moscú, mantener el acuerdo nuclear con Irán [*Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)* de julio de 2015] mientras esta cumpla con lo pactado⁴³, presionar para una solución equitativa de los dos Estados, Israel y Palestina; intervenir activamente en las negociaciones sobre Siria para perfilar un futuro estable y democrático del país, o mantener sus compromisos junto a China y otras potencias en relación al acuerdo sobre cambio climático de París, apostando por las energías

⁴¹ EUROPEAN COUNCIL, «Conclusions». *Op. cit.* La Cumbre Europea de 15 y 16 de diciembre insiste en la vía de profundizar en las vía de cooperación estructurada permanente recogida en los tratados.

⁴² Para un análisis ponderado de las relaciones de la Unión Europea con Rusia, ver MORALES, Javier (coordinador), «A More European Russia for a More Secure Europe: Proposals for a new European Union strategy towards Russia», Fundación Alternativas, Madrid, DT n.º 78/2015, en http://www.fundacionalalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/0ee7caef4a6d582452cf3070fcf116c7.pdf.

⁴³ Ver EUROPEAN COUNCIL, «Conclusions...». *Op. cit.*

renovables y aprovechando la autonomía de ciertos Estados de gran peso y orientación ambientalista dentro de Estados Unidos como California.

China como rival: el Asian pivot en clave de confrontación

El exsecretario de Estado y exconsejero de Seguridad Nacional, Henry Kissinger, ha definido la relación con China como la relación bilateral más importante de Estados Unidos para el futuro⁴⁴. Las declaraciones del candidato y luego presidente Trump sugieren una continuidad del *Asian pivot* de Obama, en el sentido de trasladar gran parte de la atención y los recursos de Estados Unidos hacia el Pacífico con la mira puesta en China. Sin embargo, el nuevo enfoque contiene elementos que configuran una aproximación completamente distinta. Para la Administración anterior, la cooperación era posible y deseable en muchos frentes, especialmente en gobernanza global, en terrenos como la no proliferación nuclear, política energética y medioambiental, y Washington reconocía al menos implícitamente a China un estatus de «potencia global». Con la Administración Trump, China pasaría a concebirse como el gran rival, en lugar de Rusia, lo que supone un retroceso a la visión de la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2002*⁴⁵, si bien con un matiz esencial: ahora está totalmente ausente la referencia a la apertura democrática y las libertades políticas en China como condición para convertirse en auténticos socios. De acuerdo a la nueva visión, se trataría de desactivar el gran problema a medio y largo plazo de Estados Unidos: China, la única potencia que podría disputarle la primacía económica y geopolítica cuando en algún momento del siglo XX su poder económico se traduzca en capacidad militar e influencia política global⁴⁶.

Además, en el caso de la doctrina Trump, la maniobra de aproximación a China y al Pacífico se realiza por la vía de un gran pacto estratégico (*grand bargain*), a partir del establecimiento de líneas rojas en torno a dos asuntos que se tratan simultáneamente y que en el pasado se manejaban separadamente al tratar con Beijing. Uno es la economía —ahora, la política monetaria para reducir el déficit comercial estadounidense— y el otro es la seguridad —ahora, el conflicto regional en torno el mar del sur de China—. Estos dos asuntos se condicionan mutuamente como partes de un mismo trato (*deal*)⁴⁷.

⁴⁴ GOLDBERG, Jeffrey, *op cit.*

⁴⁵ THE WHITE HOUSE, «The National Security Strategy», Washington, 2002. Allí se afirmaba lo siguiente: «The United States relationship with China is an important part of our strategy to promote a stable, peaceful, and prosperous Asia-Pacific region [...].The democratic development of China is crucial to that future [...] China is following an outdated path that, in the end, will hamper its own pursuit of national greatness. In time, China will find that social and political freedom is the only source of that greatness».

⁴⁶ BREMMER, Ian, *op cit.*

⁴⁷ WRIGHT, Thomas, «The dangerous side to the art of the deal». The Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/01/19/the-dangerous-side-to-the-art-of-the-deal/>. January 19, 2017, en

Puede especularse en torno a los posibles resultados de esa negociación que habrá de producirse en algún momento durante el mandato de Trump.

Un primer resultado sería un pacto de concesiones mutuas entre ambos, una transacción del siguiente tipo. Por un lado, Washington respetaría estrictamente a China en su papel de potencia regional y se retiraría discretamente de la región o, al menos, no reforzaría su influencia política y presencia militar en Asia; tampoco cuestionaría significativamente el estatus de Taiwán —un asunto vital, de Estado, para Beijing— dando un paso atrás en este asunto. A cambio de todo ello, Washington obtendría ventajas en la relación comercial bilateral obteniendo una mayor apertura de la economía china a la inversión y el comercio, lo que facilitaría la entrada de compañías norteamericanas en el protegido mercado chino en sectores como la construcción o el energético, y recíprocamente la inversión china en infraestructuras en suelo estadounidense; al mismo tiempo, Beijing ajustaría más el *renminbi* en relación al dólar haciendo subir su divisa —algo que, por lo demás, China lleva haciendo desde hace tiempo—.

Un segundo resultado, muy negativo, sería una confrontación a gran escala en los dos ámbitos —económico y geoestratégico-seguridad—: una guerra comercial abierta y una carrera militar para ocupar espacios, a resultas de un fracaso en la negociación⁴⁸. Resulta incierta la reacción por parte china en caso de que la Administración norteamericana se conduzca de manera agresiva en los primeros compases del mandato de Trump. Hasta ahora, las primeras reacciones han oscilado desde una advertencia de posible conflicto bélico en el mar del sur de China, hasta una defensa del orden liberal multilateral de comercio e inversión rechazando el proteccionismo y apostando por la cooperación internacional, como la realizada por el presidente Xi Jing Ping en el foro de Davos en enero de 2017, en lo que parece una inversión de roles entre Beijing y Washington⁴⁹. Por encima de todo, predomina entre las autoridades chinas una actitud de prudencia para evitar una escalada de provocaciones

⁴⁸ Una panorámica de las distintas opciones está presente en «How Should Trump Deal with China, and How Should China Deal with Trump», A ChinaFile Conversation, November 9, 2016, en <http://www.chinafile.com/conversation/how-should-trump-deal-china-and-how-should-china-deal-trump>; BROWNE, Andrew; «In Trump Win, China Hopes for US Retreat», The Wall Street Journal, November 9, 2016, en <https://www.wsj.com/articles/in-trump-win-china-hopes-for-u-s-retreat-1478688565>; PALMER, James, «China Just Won the US election», Foreign Policy, November 9, 2016, en <http://foreignpolicy.com/2016/11/09/china-just-won-the-u-s-election-trump-victory/>. Para un panorama general geoestratégico de Asia, ver LÓPEZ-NADAL, Juan Manuel, «Grandes dinámicas y geopolíticas en Asia y el Indo-Pacífico», *El orden mundial*, 25 de noviembre de 2016, en <http://elordenmundial.com/2016/11/25/grandes-dinamicas-asia-indo-pacifico/>.

⁴⁹ Ver GOODMAN, Peter, «In Era of Trump, China's President Champions Economic Globalisation», *The New York Times*, January 17, 2017, en <https://www.nytimes.com/2017/01/17/business/dealbook/world-economic-forum-davos-china-xi-globalization.html>. No obstante, la idea de una China «liberal» frente a un Estados Unidos proteccionista y autoritario no se sostiene. En lo interno, las instituciones y sistema político aún difieren enormemente; en lo global, ambos deben trabajar para reducir las asimetrías y reformar las instituciones internacionales.

que le distraiga de su «gran estrategia» a medio y largo plazo de crecimiento sostenible interno de una amplia clase media, expansión exterior de sus mercados y conglomerados empresariales, fortalecimiento de su moneda como divisa global y refuerzo gradual de sus capacidades militares⁵⁰.

Ahora bien, a su vez cabe preguntarse tanto por las posibles consecuencias de llevar adelante lo prometido por el presidente Trump. La estrategia que se perfila hacia China y de manera más general, para el Pacífico, está plagada de riesgos para ambas potencias y no está exenta de graves contradicciones, tanto si se llega a un acuerdo final como si no. A este respecto, en primer lugar, hay que prever las mínimas consideraciones de tipo consecuencialista que el nuevo Gobierno de Estados Unidos debería tener en cuenta ante la eventualidad de que no logre cerrar un pacto bilateral favorable. Las represalias por parte china ocasionarían un daño considerable a su economía: China es demasiado grande para enfrentarse a ella en una guerra comercial. En el plano de la seguridad, en un escenario de confrontación en el mar del sur de China, un accidente podría provocar una escalada fuera de control en la región; de otro lado, una rivalidad abierta con China podría aumentar el riesgo de un choque de Estados Unidos con Corea del Norte, hasta ahora contenida por Beijing. En segundo lugar, la retirada de la presencia militar, parcial o total, del suelo de los aliados tradicionales de la posguerra, Japón y Corea del Sur —si no cumplen las condiciones exigidas por Washington— podría crear grandes tensiones y apartar a sus Gobiernos de la órbita de Washington. Tercero, la ruptura simultánea por parte de Trump del Acuerdo TransPacífico (TPP) sin ofrecer ningún recambio, se traducirá en una pérdida de influencia frente a sus socios del Pacífico, entre ellos Vietnam o Singapur, que se verán desprovistos de un importante aliado comercial. La retirada del TPP rompería con la lógica de todas las Administraciones anteriores desde la década de los 90 del siglo pasado, desde Clinton, G. Bush y G. W. Bush, hasta la Administración Obama y su *Asian Pivot*. Todos compartían la idea fundamental de que el mejor modo de tratar a China es implicándola en el régimen económico liberal internacional y haciéndole respetar las reglas, y nunca contemplaron la retirada de Estados Unidos de esas mismas reglas. En ese sentido, para Obama el TPP suponía no pretender tanto aislar a China como presionarla para doblarse al patrón liberal norteamericano en comercio, inversión, sector público o propiedad intelectual⁵¹. Ahora, la ruptura

⁵⁰ Ver Henry Kissinger, en GOLDBERG, Jeffrey, «The lessons...». *op. cit.*; KISSINGER, Henry, «On China», Penguin, London, 2012.

⁵¹ Ver CARTER, Ash, «The Rebalance and Asia-Pacific Security. Building a Principled Security Network» *Foreign Affairs*, November/December 2016, en <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-10-17/rebalance-and-asia-pacific-security>. La tesis de que la pérdida de trabajo en Estados Unidos está ligada directamente al valor del yuan (RMB) carece de evidencia empírica mensurable, y ha sido rebatida en multitud de ocasiones por autores muy diversos. Por ejemplo, KRUMAN, Paul, «Trump, Trade and Workers», *The New York Times*, July 4, 2016, en <https://www.nytimes.com/2016/07/04/opinion/trump-trade-and-workers.html>.

unilateral del TPP deja un vacío que podría ser aprovechado por China que tiene en marcha su propio proyecto transcontinental de *One Belt, One Road*.

En definitiva, la combinación de una retirada del TPP junto a una retirada del paraguas estadounidense de seguridad —y por tanto nuclear— en la región podría provocar efectos fuera de control de Estados Unidos; o bien un *bandwagoning* de pequeños países hacia la órbita comercial y estratégica china; o bien una escalada de confrontación de dichos países frente a Beijing que se materializaría en una carrera armamentística y posiblemente nuclear; o bien en nuevas alianzas como un acercamiento entre Rusia y Japón —el principal aliado estadounidense en el Pacífico, rival de China y enfrentado a esta en asuntos como las islas Senkaku— para contener a China; o incluso, un acuerdo ruso-japonés sobre las islas Kuriles como señal de autonomía estratégica de ambos, tanto hacia Beijing como hacia Washington. Por último, la concurrencia de líderes claramente nacionalistas de las cinco grandes potencias con intereses cruzados en el área —Trump, Xi Jinping, Shinzo Abe, Narendra Modi y Vladimir Putin⁵²— augura tensiones adicionales si las negociaciones no prosperan. En cualquier caso, el resultado más probable sería siempre una desestabilización regional.

Finalmente, cabe preguntarse por las perspectivas reales de que se materialice tal giro estratégico hacia China y el Pacífico. Por un lado, hay que tener en cuenta factores domésticos a ambos lados. En el caso de Estados Unidos, una estrategia así habrá de salvar barreras institucionales: la imposición unilateral de tarifas a las importaciones chinas (la amenaza es de un cuarenta y cinco por ciento) se enfrentaría a una oposición considerable por parte de sectores republicanos y demócratas en las dos Cámaras, así como de la comunidad de negocios. En el caso de China, hay un factor de *timing*: la dirección acerca de las reformas políticas y económicas no se solventará hasta el XIX Congreso del Partido Comunista Chino en otoño de 2017, por lo que previsiblemente cualquier acuerdo que implique decisiones clave tendrá que tener lugar después de esa fecha. Por tanto, es previsible que la Administración Trump plantee una posición maximalista a manera de estrategia negociadora, sin llevar sus amenazas a la práctica al menos en un periodo de varios meses. De este modo, asistiríamos a una larga fase de tanteo mutuo, de definición de posiciones, donde pueden abrirse otras opciones intermedias menos confrontacionales. Por ejemplo, un acuerdo con China en lo comercial más favorable a Estados Unidos que el actual pero sin abandonar el régimen liberal de comercio: evitando una guerra comercial que perjudicaría a ambos y focalizando en otros asuntos más importantes si cabe para Estados Unidos como el espionaje industrial o la ciberseguridad —eventualmente sin abandonar del todo la retórica de los derechos humanos—⁵³. En último término,

⁵² LÓPEZ-NADAL, *op cit.*

⁵³ Ver NATHAN, Andrew, en TheChinaFile, *op cit.* Lo que parece seguro es que, sea cual sea la estrategia elegida y su deriva, durante el mandato de Trump las demandas de protección de derechos humanos y libertades políticas dentro de China o bien pasará a un segundo plano, o bien servirá estrictamente como moneda de cambio para la obtención de otros intereses por parte de Washington.

un entendimiento mutuo se impone, una visión estratégica a largo plazo aceptable para ambos. Estados Unidos necesita a China para garantizar la estabilidad mundial, y esta constituye un interés fundamental para Estados Unidos. De cara a los países del Pacífico, los ajustes en los regímenes de seguridad y de comercio habrían de hacerse gradualmente, facilitando alternativas aceptables.

Oriente Medio: un nuevo rompecabezas regional

Las declaraciones previas del presidente Trump, así como las distintas visiones representadas por los miembros de su Gobierno, como el secretario de Estado Rex Tillerson, el secretario de Defensa James Mattis o el consejero Nacional de Seguridad Michael Flynn, dibujan un panorama muy confuso en cuanto a las verdaderas intenciones de la nueva Administración en Oriente Medio. Los mensajes lanzados hasta ahora por Trump no permiten siquiera hablar de un «plan» general para la región. Baste señalar aquí únicamente algunos elementos dispersos de lo que podría constituir un giro estratégico.

La situación de partida es un momento de pérdida de influencia y de presencia de Estados Unidos en el mundo árabe y en Oriente Medio. En parte debido a decisiones de la Administración Obama: su indeterminación a la hora de apoyar las revueltas árabes en Túnez, Egipto, Libia, Bahrein o Siria, que dejaron paso a la desconfianza en sus Gobiernos y sociedades, aunque por motivos opuestos. En parte, porque las turbulencias de los últimos años vaciaron de sentido algunas alianzas y esquemas tradicionales. Hoy la dificultad estriba en que difícilmente se puede contentar a la vez a todos los aliados y a los nuevos actores regionales, y menos aún evitar derivas incontrolables si se retira diplomática y militarmente de la región. De un lado, parece necesario un nuevo equilibrio entre el mundo suní y chií y una pacificación regional, en la línea del giro iniciado por Obama hacia un mayor equilibrio entre Arabia Saudí e Irán. De otro lado, parece claro que Estados Unidos ha perdido cierto control sobre sus aliados suníes que participan en la guerra de proximidad (*proxy war*) de Siria, como Ryad, Ammán, Ankara o los Emiratos. En particular, la relación con Arabia Saudí se ha complicado por asuntos que van desde su apoyo en el pasado al wahabismo y la cobertura al terrorismo yihadista, sus violaciones de los derechos humanos, hasta la cruenta guerra en Yemen⁵⁴. Además, el horizonte de una autosuficiencia energética de Estados Unidos cambia su aproximación a la zona de una manera fundamental. Estados Unidos también ha perdido influencia sobre Tel

⁵⁴ En septiembre de 2016, Barack Obama vetó una ley del Congreso que permitía denunciar al Gobierno de Arabia Saudí por su supuesta participación en el 11-S. Catorce de los diecinueve terroristas que el 11-S secuestraron cuatro aviones comerciales para perpetrar los ataques eran ciudadanos saudíes. Para una panorámica interna y exterior, ver DOMÍNGUEZ DE OLAZÁBAL, Ixaso, «Arabia Saudí: un gigante con pies de petróleo. Dinámicas internas y retos regionales», DT n.º 83/2017, en http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/3aa40362d449336dd663d7559d7aead9d.pdf.

Aviv tras el enfrentamiento de Obama con el Gobierno de Netanyahu en relación a su política de asentamientos en Cisjordania, lo que ha estancado aún más el conflicto israelo-palestino. En su último tramo de mandato, la Administración Obama presionó a Israel en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por la vía legal, absteniéndose por vez primera en su historia en la votación de una resolución condenatoria (la 2.334) de los asentamientos. Ahora, la opción elegida por Trump, apartándose de la vía multilateral y legalista, sería forzar a una nueva negociación a las dos partes a partir de un traslado de la embajada de Washington a Jerusalén en una misión dirigida por Jared Kushner, yerno del presidente. Una estrategia negociadora de «Jerusalén primero» tendría como primer objetivo lograr un acuerdo de soberanía compartida de Jerusalén y luego negociar el resto para definir los términos del acuerdo de los dos Estado-territorio, colonos, refugiados, seguridad. Ahora bien, tal estrategia presenta algunos riesgos y contraindicaciones, pues el traslado unilateral de la embajada estadounidense a Jerusalén otorgaría claramente a Israel una posición de ventaja en las negociaciones sobre la parte palestina —por lo demás muy debilitada y dividida internamente—. Una imposición unilateral de ese tipo podría provocar una reacción de la parte palestina y un agravamiento del conflicto⁵⁵. En caso de fracasar las negociaciones, Estados Unidos habría creado un nuevo problema donde antes había un estancamiento.

Irán es otra pieza central de esta ecuación aparentemente irresoluble. Durante la campaña electoral, Trump había descalificado el acuerdo nuclear liderado por la Administración Obama, supuestamente por no garantizar su cumplimiento por parte de Teherán y por otorgar un cheque en blanco a un régimen teocrático e injerencista. Trump había prometido cosas distintas en la campaña, desde desmantelarlo por completo hasta renegociarlo cuando llegara a la Casa Blanca en aras de un acuerdo mejor (*a much better deal*). Pero una actitud de confrontación hacia el régimen de los ayatolá podría resultar muy estéril e incluso contraproducente para los intereses de Estados Unidos. Por un lado, la nueva «entente» con la Rusia de Putin obliga a Washington a buscar la colaboración de Teherán —el mejor aliado de Moscú, del presidente sirio Al Assad y de Hezbollah en Líbano— si Estados Unidos pretende resolver los conflictos enquistados de Siria e Irak, y de manera más general mantener el equilibrio regional entre sunies y chiíes. Parece mejor opción tratar de llegar a un acomodo con el llamado «eje de resistencia» liderado por la República Islámica⁵⁶. Por otro lado, una retirada unilateral del

⁵⁵ INDYK, Martin S., «President Trump's options for Israeli-Palestinian dealmaking», December 1, 2016, en <https://www.brookings.edu/research/president-trumps-options-for-israeli-palestinian-dealmaking/>, y «Could an Embassy in Jerusalem Bring Us Closer to Peace?», *The New York Times*, January 4, 2017, en https://www.nytimes.com/2017/01/04/opinion/the-jerusalem-first-option.html?_r=1.

⁵⁶ MOHSENI, Payam, y KALOUT, Hussein, «Iran's Axis of Resistance Rises How It's Forging a New Middle East», *Foreign Affairs*, January 24, 2017.

acuerdo del P5+1 (*JCPOA*) por parte de Estados Unidos perjudicaría al sector más moderado del régimen, encabezado por el presidente Rohaní y favorecería al ala conservadora más radical. Además, se trata de un acuerdo bajo monitoreo de Naciones Unidas que sí ofrece garantías de seguridad, hasta el punto de que incluso el estamento militar y diplomático israelí es favorable a mantenerlo. Otro aspecto a tener en cuenta es la oposición de la comunidad de negocios de Estados Unidos ante posibles sanciones a las empresas norteamericanas que tengan tratos con la República Islámica, que les haría perder oportunidades de mercado en beneficio de la competencia europea, rusa o china. Finalmente, puesto que el *JCPOA* tiene la forma de un acuerdo ejecutivo, y no de un tratado formal, el presidente no requiere la conformidad del Senado para retirar a Estados Unidos del mismo. Washington podría aspirar a renegociar el tratado únicamente en el caso de que la parte iraní viole repetidamente las condiciones técnicas establecidas en el acuerdo para enriquecer uranio. De lo contrario, Estados Unidos posiblemente chocará con la total oposición no solo de los iraníes sino de los europeos, Rusia y China, que respetarían los términos del acuerdo con independencia de una retirada estadounidense⁵⁷. En suma, el nuevo presidente norteamericano tendrá que sopesar cuidadosamente qué relación quiere tener con Irán, y qué equilibrios no puede romper, a costa de dañar los intereses de Estados Unidos⁵⁸.

De existir, el hilo conductor de una estrategia para la región sería la lucha para erradicar a ISIS del terreno (califato) y evitar así una mayor desestabilización en la región. Hay que tener en cuenta que una desterritorialización tras una conquista de los bastiones de ISIS, Mosul en Irak y Raqqa en Siria, podría acelerar la mutación del Estado Islámico en una organización transnacional con aspiraciones a golpear globalmente con ataques terroristas esporádicos, lo cual a su vez forzaría a Estados Unidos a reforzar los lazos de inteligencia y de colaboración con Rusia y Europa. En el marco de un *grand bargain* con Rusia, estaría asegurada la colaboración de Moscú —que tampoco tiene interés en entraparse en solitario sobre el terreno— posiblemente a cambio de alguna ventaja en relación a Ucrania, Crimea y las sanciones. A su vez, la derrota de ISIS está vinculada al futuro de Siria, donde la situación es de una enorme complejidad. La nueva Administración Trump habrá de compatibilizar ese primer objetivo con la estabilización del país árabe. Pero la estabilización de Siria difícilmente se podrá materializar en ausencia de un acuerdo nacional de transición política —democratización, reforma constitucional, descentralización territorial— en la línea de lo propuesto en las sucesivas Cumbres de Ginebra (I y II) y de las varias Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU), que cuentan con el apoyo de

⁵⁷ VAEZ, Ali, «Trump's Iran Deal Options. Why Renegotiation Is Better Than Repudiation», *Foreign Affairs*, January 23, 2017.

⁵⁸ SOLANA, Javier, «Trump, Irán y la estabilidad», *El País*, 19 de enero de 2017, en http://elpais.com/elpais/2017/01/16/opinion/1484595424_375276.html.

la Unión Europea⁵⁹. Se hace imperativo un acuerdo de las dos potencias en torno a un futuro sin Al Assad, aunque ello no figure de momento entre las prioridades. Ahora bien, cualquier reanudación exitosa de las negociaciones de Ginebra no depende solo de Washington y Moscú, sino que necesitará del concurso de los actores sobre el terreno⁶⁰, muy especialmente, la colaboración de la Turquía del presidente Erdogan, en tanto país miembro de la OTAN y actor imprescindible para la solución de los conflictos regionales.

Nuevas tensiones con México y América Latina

La política llevada a cabo por el Gobierno de Obama respecto a América Latina en general, y de algunos países en particular, podría sufrir serias alteraciones. Hace tiempo que el valor estratégico de la región para Estados Unidos había disminuido, debido a la falta de amenazas procedentes de la región. Con Obama se había producido una apertura hacia la región sobre unas bases renovadas de igualdad y respeto. Con la llegada de la nueva Administración Trump continúa ausente una estrategia; pero la combinación de proteccionismo económico, medidas antiinmigración —que afectan no solo a México, sino a otros países centroamericanos, caribeños y del cono sur— y la retórica confrontacional podrían tener un impacto muy negativo. Las economías de la región resultarían muy perjudicadas y se entraría en una dinámica proteccionista y de tensionamiento de las relaciones políticas⁶¹. La escalada verbal que terminó con la cancelación de la visita del presidente mexicano Peña Nieto a la Casa Blanca a los pocos días de estrenarse la nueva Administración, podría ser el primero de una larga cadena de enfrentamientos con otros gobiernos de la región.

El mayor perjudicado de este giro sería el vecino México, castigado simbólicamente a «pagar» la construcción de un muro en la frontera y sobre el cual el efecto combinado de políticas comerciales y migratorias muy restrictivas podría tener efectos sociales y económicos devastadores. Primero, por la imposición por Estados Unidos de aranceles a las importaciones de productos mexicanos (Trump ha amenazado con un treinta y cinco por ciento). Segundo, por el descenso de las remesas procedentes de trabajadores mexicanos en Estados Unidos. Tercero, por el retorno masivo de inmigrantes

⁵⁹ EUROPEAN COUNCIL, «Conclusions», *op. cit.* La Resolución del CSNU 2254 es especialmente comprensiva en los términos de la transición política.

⁶⁰ Ver GALBRAITH, Peter W. «How the War Ends in Syria», *The New York Times*, December 6, 2016, en <https://www.nytimes.com/2016/12/06/opinion/how-the-war-ends-in-syria.html>; VV.AA. «Siria: una posible salida al conflicto», Fundación Alternativas, Memorando OPEX n.º 197/2015, en http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/0dcaa28eb4418f8cf64b2340cd8d8b1b.pdf.

⁶¹ No es descartable que la reacción a Trump dé lugar a réplicas populistas en América Latina, por ejemplo López Obrador en México de cara a las elecciones presidenciales de 2018.

indocumentados sin empleo. Cuarto, por las pérdidas de empleos tanto al interior de México como en Estados Unidos y el descenso de los flujos de inversión como consecuencia de una renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) entre Canadá, Estados Unidos y México⁶² —calificado por el presidente como «el peor acuerdo comercial del mundo»—. Pero también Estados Unidos saldría perjudicado debido a que las cadenas de suministro son interdependientes y los elevados aranceles encarecerían los productos para el consumidor y también porque aproximadamente cinco millones de empleos en Estados Unidos dependen directamente del comercio con su vecino del sur⁶³. Otro país afectado por las políticas proteccionistas de Estados Unidos sería Brasil, con quien la relación comercial ha sufrido tirantezas a causa de las subvenciones al etanol y el algodón. También se verían afectados Cuba, donde es previsible una notable ralentización en el proceso de apertura y una exigencia mayor por Estados Unidos para un cambio político; o Venezuela, que presenta el mayor foco de tensión y cuya deriva interna podría tentar a Washington a una injerencia.

En el ámbito de la seguridad se podrían reabrir las tensiones con Washington en el asunto de las políticas contra el narcotráfico y el tráfico de armas, asuntos en los que el presidente mantiene enfoques básicamente represivos y posiciones retrógradas. Además, una política de deportaciones masivas podría desencadenar crisis humanitarias o migratorias muy graves de refugiados e inmigrantes procedentes de Centroamérica y México, y provocar un incremento de las mafias y tráfico de personas.

Esta aproximación agresiva hacia sus vecinos del sur podría tener dos resultados. Uno, el más probable, es ahondar en la fragmentación, más pronunciada debido a un ciclo económico a la baja y a turbulencias electorales en Brasil, Argentina, Venezuela o México. Pero también existe la posibilidad, no descartable, de que en América Latina las políticas migratorias y comerciales del Gobierno de Trump desencadenen una reacción política en cadena que sirva para reforzar algunos elementos puntuales de la integración regional: en la CELAC, la Alianza del Pacífico, Mercosur o UNASUR, todo lo cual podría traducirse en un refuerzo de la seguridad o el comercio intrarregional⁶⁴. La posibilidad de generar un efecto dominó de este tipo en la región no es descartable. En tal caso, América Latina pasaría de ser una región estratégicamente irrelevante para Washington a convertirse en un foco de tensiones puntuales o crisis diplomáticas. La pérdida de prestigio y capacidad de influencia en la región podría ser aprovechada por otros actores con

⁶² La revisión o modificación de tratado ya formados como NAFTA resultaría compleja, dado que requiere la aprobación del Congreso, en el cual dentro de las filas republicanas hay visiones contrapuestas.

⁶³ Ver SHIFTER, Michael, y RADERSTORF, Ben, «By escalating tensions with Mexico, Trump is playing with fire», *New York Daily News*, January 26 2017, en <http://www.nydailynews.com/opinion/escalating-tensions-mexico-donald-trump-playing-article-1.2956705>

⁶⁴ Ver GUÉHENNO, Jean-Marie, *op. cit.*

presencia creciente en comercio e inversión como China y Europa. Con todo, no es previsible que el enfrentamiento con México y el mal clima político puedan originar crisis de grandes dimensiones. A menos que surja un «cisne negro» en la región (caos repentino, golpes de estado, injerencias externas) la Administración Trump no parece dispuesta a invertir mayor capital político y recursos en una región de donde no provienen amenazas vitales.

Conclusiones

En el momento de transición de la Administración Obama a la presidencia de Trump, Estados Unidos se halla en un momento de transformación profunda en todos los órdenes. En el ámbito exterior, Obama introdujo una visión distinta del liderazgo estadounidense en el siglo XXI para resituar a Estados Unidos en el mundo y trató de afrontar de manera prudente numerosos cambios y turbulencias, desde las primaveras árabes a la crisis de Ucrania o el conflicto en el mar del sur de China, pasando por la lucha contra la proliferación nuclear, el terrorismo yihadista o el cambio climático, y abriendo al final de su mandato nuevas oportunidades de alcance regional con Cuba o Irán. Su enfoque pragmático, no intervencionista, multilateral, fue articulando en diversos escenarios y áreas una «doctrina Obama» en política exterior y de seguridad, dando forma a una «pequeña-gran estrategia» de naturaleza muy distinta a las «grandes estrategias» del pasado. A resultas de ello, al comienzo de la nueva Administración Trump, Estados Unidos disfrutaba de una posición relativamente estable en comparación con el resto de grandes potencias.

Paradójicamente, las fuertes corrientes populistas internas gestadas durante el mandato de Obama, resultado del descontento de parte de las clases medias, ha llevado a la Casa Blanca a un candidato *outsider*, y el populismo ha terminado invadiendo el ámbito de la política exterior, rompiendo consensos bipartidistas de décadas y poniendo en cuestión valores e instituciones liberales de la tradición norteamericana. Entre una y otra Administración se ha dado un giro brusco, posiblemente de una radicalidad sin precedentes. La nueva Administración exhibe unos principios políticos, una agenda y, a la postre, una estrategia diametralmente opuesta, que se va perfilando como la «doctrina Trump». Las primeras medidas de la Casa Blanca apuntan a un final del paradigma en política exterior y de seguridad de Estados Unidos de las últimas siete décadas —el del libre comercio y la promoción de la democracia occidental— reemplazándolo por el *America first*, un principio proteccionista en lo económico y con ciertos rasgos aislacionistas en lo geoestratégico. Este principio como guía de acción marca inequívocamente un giro estratégico de ciento ochenta grados de perspectiva respecto a las alianzas tradicionales de Estados Unidos, en Europa (OTAN) y el Pacífico (Japón y Corea del Sur), la relación con Rusia y China, o una forma manifiestamente reactiva de abordar la gobernanza global del comercio, el terrorismo, las migraciones o el cambio climático.

No obstante, de cara a entender cómo ha sido posible un giro así, es preciso subrayar una cierta línea de continuidad con el periodo de la Administración anterior. Especialmente, la renuncia de Estados Unidos a imponer en solitario sus valores en otras áreas del mundo⁶⁵ y, en relación a esto, la prudencia a la hora de desplegar tropas sobre el terreno, en favor del empleo de fuerzas de élite y de drones (practicado por Obama en Yemen, Pakistán o Somalia). Ahora, en la versión de Trump del *retrenchement*, no se trata tanto de practicar un aislacionismo como de fijar un «nuevo reparto del mundo» a partir de grandes pactos (*grand bargain*) con otras grandes potencias, principalmente Rusia y China, y eventualmente con países europeos, otras potencias regionales y economías emergentes. Esa red de acuerdos conformaría un nuevo momento favorable a los intereses de Estados Unidos (*a better deal*), y se traduciría en un menor intervencionismo de Estados Unidos y en un mayor reparto de las cargas (*burden-sharing*) de seguridad.

A comienzos de 2017 aún es pronto para saber si la nueva Administración llevará a Estados Unidos a una retirada parcial del mundo (*dis-engagement*, *retrenchement*), marcando en mayor o menor grado los acontecimientos desde fuera de la escena, según los casos (*leading from behind*, *offshore balancing*); o si por el contrario debido a los constreñimientos de la globalización el *America first* evolucionará en la práctica hacia una nueva versión más modesta del excepcionalismo norteamericano ligada a una visión estratégica más ambiciosa. En definitiva, es pronto para saber si se materializará en una ruptura abrupta del orden anterior. Por lo pronto, a corto plazo, introduce un altísimo grado de incertidumbre y pone al descubierto un cierto vacío estratégico dejado por Obama en varios ámbitos. Sea como fuere, parece claro que las políticas proteccionistas y reaccionarias del Gobierno de Trump presionarán en la dirección de una desglobalización y de un mundo más fragmentado, pudiendo provocar múltiples tensiones con otros Gobiernos y sociedades, y un retroceso en los procesos de integración regional en Europa, América Latina y Asia y Pacífico. También parece claro que a resultas del terremoto con epicentro en Washington los movimientos populistas europeos recibirán un impulso importante, la Unión Europea correría el riesgo de una pérdida aún mayor de relevancia quedando a merced de los acuerdos bilaterales de Estados Unidos con Rusia y China, y el enfrentamiento con el vecino México dañaría no solo a los dos países sino también a América Latina. Parece claro que Estados Unidos no va a ser ya durante un largo tiempo el garante oficial de la democracia y los derechos humanos (lo que se traducirá en un menor intervencionismo militar y una *realpolitik* con consecuencias, Siria de Al Assad, por ejemplo). Por el contrario, tenderá a mantener mejor interlocución con Gobiernos con escasos contrapesos internos, con la excepción del Reino Unido y otros Gobiernos populistas en Europa. Expresado al modo de la célebre sentencia de Lord Ismay, antiguo

⁶⁵ El propio presidente Obama afirmaba no haber hecho en Siria lo que se esperaba de Estados Unidos. Ver GOLDBERG, Jeffrey, «The Obama doctrine...», *op. cit.*

secretario general de la OTAN, podría decirse que Trump persigue «to keep the Americans and the Russians up, the British around, the Chinese out, and the Europeans down»⁶⁶. Pero los efectos podrían resultar muy diferentes a lo esperado. En lo que respecta a la Unión Europea, está en sus manos evitar esa situación si reacciona profundizando en la integración de la defensa y la seguridad y en sus pilares social y económico; en esa tarea Alemania podría tener un papel central de liderazgo en los próximos años.

No obstante, el propio hecho de cuestionar los principios y las estrategias encierra al menos un aspecto potencialmente positivo: el nuevo planteamiento de la Casa Blanca podría abrir nuevas perspectivas para el futuro y también desatascar algunos diálogos en muchas direcciones⁶⁷. Por ejemplo, la renuncia de Estados Unidos a conducir en lo sucesivo «guerras imperiales», un mejor entendimiento con Rusia y avances en la pacificación de conflictos en Ucrania o Siria, o una revisión de los futuros megaacuerdos comerciales (una vez descartados el TPP y TTIP) en clave de mayor protección social. Podrían darse otras derivadas: para Europa, la retirada de Estados Unidos de América Latina y del Pacífico podría abrir oportunidades de una mayor presencia política y empresarial, así como un debilitamiento de la OTAN podría estimular una mayor integración en defensa y seguridad y a la postre una mayor autonomía europea.

Está por ver si el presidente Trump podrá llevar a cabo su programa y qué tipo de resistencias, domésticas y exteriores, surgirán frente a sus iniciativas. Cabe esperar por tanto un periodo turbulento de ajustes y reajustes al menos hasta las elecciones *mid-term* al Congreso de noviembre de 2018. Habrá un reposicionamiento preventivo de otros actores que van a redefinir su relación con Estados Unidos y sopesar posibles opciones y respuestas. Posiblemente, se entrará en una fase de tanteo, de órdenes y negociaciones, de inestabilidad e incertidumbre. Mientras los Gobiernos evalúan cuidadosamente la respuesta más adecuada a sus intereses, las organizaciones terroristas podrían atacar a Estados Unidos a modo de trampa para provocar una sobrerreacción. Esta fase podría durar meses, o años, para dar lugar luego a otra más estable. En todo caso, a las puertas de un giro estratégico de ciento ochenta grados, poco podemos hacer salvo constatar las contradicciones y paradojas de la doctrina Trump —una superpotencia que pretende retirarse de un mundo globalizado— y preguntarnos si realmente existe una estrategia detrás, o al menos algo parecido a un plan coherente, no ya con los bienes globales sino con los propios intereses de Estados Unidos.

⁶⁶ La frase que se le atribuye acerca del propósito de la Alianza es «To keep the Americans in, the Russians out, and the Germans down».

⁶⁷ Henry Kissinger sugiere la posibilidad de una evolución positiva en tales negociaciones. Ver GOLDBERG, J., *op. cit.*

Capítulo segundo

Europa en la encrucijada

Shaun Riordan

Resumen

Europa está en una encrucijada geopolítica. Una serie de crisis internas han socavado su capacidad de afrontar los desafíos geopolíticos externos. Sobre todo su incapacidad de desarrollar una coherente o eficaz Política de Defensa y Seguridad Común (PDSC). Si bien en 2016, Europa ha evitado el colapso bien por la crisis del euro, o bien por la crisis migratoria, sí que ha sufrido el choque interno del *Brexit* y el choque externo tras la elección de Trump. El *Brexit*, que refleja un creciente populismo político en toda Europa debilita la Unión y podría servir como catalizador para más salidas. La elección de Trump amenaza dejar a Europa aislada. Al mismo tiempo, el acercamiento entre Erdogan y Putin reduce la influencia de Europa en el próximo Oriente mientras mantiene las tensiones en sus fronteras occidentales. Como Europa gestiona sus relaciones con Ankara (que también decide la evolución de la crisis migratoria) y Moscú será clave para la seguridad europea. 2017 será el año de las elecciones. Las elecciones presidenciales y parlamentarias en los Países Bajos, Francia, Alemania y, quizá, Italia decidirán cómo Europa responde al *Brexit*, tanto como si es capaz de crear una nueva coherencia para afrontar sus desafíos tanto internos como externos. Los pronósticos son a lo mejor, inciertos.

Palabras clave

Geopolítica, Putin, *Brexit*, Erdogan, euro, Trump, elecciones, seguridad, migración.

Abstract

Europe is at the geopolitical crossroads. A series of internal crises have undermine its ability to confront its external geopolitical challenges. Above all its inability to develop a coherent or effective Common Security and Defence Policy (CSDP). If in 2016 it had in avoided both the threatened Euro and the migration crisis, it still suffered the internal shock of Brexit and the external shock of the election of Trump. Brexit (which reflects the growing political populism across Europe) weakens the Union and could serve as a catalyst for further exits. The election of Trump threatens to leave Europe isolated. At the same time, the rapprochement between Erdogan and Putin reduces Europe's influence in the Middle East while maintaining the tensions on its eastern frontiers. How Europe manages its relations with Ankara (which is also crucial to managing the migration crisis) and Moscow will be central to its security. 2017 will be the year of elections. The presidential and parliamentary elections in the Netherlands, France, Germany and, possibly, Italy will decide how Europe responds to Brexit, and whether it is capable of creating a new coherence to confront its challenges, both internal and external. The omens are, at best, mixed.

Keywords

Geopolitics, Putin, Brexit, Erdogan, euro, Trump, elections, security, migration.

«Cuando la paz —concebida como la ausencia de la guerra— se ha convertido en el objetivo principal de un poder o un grupo de poderes, el sistema internacional ha quedado a merced del miembro más despiadado de la comunidad internacional».

Henry Kissinger

Introducción

Si el mundo se puede describir como el «Mundo VUCA» (volátil, incierto, complejo y ambiguo)¹, lo mismo se puede decir de la Unión Europea y, de hecho, del resto del continente europeo. Europa afronta una serie de crisis que para la Unión podrían ser existenciales. Las crisis son distintas pero interdependientes e interconectadas. Juntas estas crisis han creado la situación más peligrosa para Europa desde el inicio de la Guerra Fría. Los problemas de la Unión Europea se pueden dividir entre aquellos que surgen en el seno de la propia Unión y aquellos que surgen del entorno geopolítico donde Europa se encuentra. Estos problemas, tanto internos como externos, interactúan y se refuerzan. Las crisis internas de la Unión Europea la dejan ahora mal posicionada para afrontar los desafíos externos. Al mismo tiempo, las amenazas geopolíticas aumentan las presiones internas de la Unión. 2017 podría ser el año que decide si el proyecto europeo sigue en una forma reconocible o se fragmenta y fracasa.

Si 2016 fue un año en que Europa sufrió una serie de choques, tanto internos como externos, en las elecciones de 2017 se decidirán las consecuencias de estos choques y si la Unión Europea, y el proyecto europeo, pueden sobrevivir. En 2016 la crisis migratoria ha seguido, aunque en menor medida. Una serie de atentados terroristas han socavado la confianza de los ciudadanos en sus Gobiernos y aumentado el sentimiento en contra de los migrantes. Después de la ocupación de Crimea, Rusia ha seguido en su postura agresiva, amenazando a las repúblicas bálticas y a los países del este. Ha aprovechado la debilidad de la política occidental para convertir a Vladimir Putin en el hombre imprescindible en el Próximo Oriente. A pesar de las presiones geopolíticas, la economía de la Zona Euro continúa su recuperación y sigue creciendo, aunque con una velocidad reducida. Esta recuperación económica depende en mayor medida de las políticas monetarias del BCE y todavía no se ha apreciado por los ciudadanos. Las diferencias entre el rendimiento económico de los distintos miembros de la Zona Euro siguen siendo importantes, con la preocupación creciente en Alemania sobre el riesgo de una burbuja inmobiliaria. Los problemas de fondo del euro quedan sin solución. El desencanto de los ciudadanos con las élites europeas se reflejó en el voto británico a favor de salir de la Unión Europea, que todavía puede funcionar

¹ HICKS, Judith, y TOWNSEND, Nicholas, *The U.S. Army War College: Military Education in a Democracy*. Temple University Press 2002.

como un catalizador para cambios aún más radicales. La elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos plantea la posibilidad de que Europa, por primera vez desde de la Segunda Guerra Mundial, tenga que encargarse de su propia defensa y seguridad. Las elecciones clave de 2017 en Francia, Alemania, los Países Bajos y, quizá, Italia permitirán medir hasta dónde puede llegar esta oleada de populismo y condicionarán las negociaciones sobre la salida de la Unión Europea de Gran Bretaña (el *Brexit*).

En cierta medida, las crisis internas de la Unión Europea tienen su origen en la creación del proyecto. Se puede decir que están codificadas en el ADN de la misma Unión. Por ejemplo, los debates sobre si el proyecto europeo debe ser una organización intergubernamental o supranacional empiezan con la comunidad del carbón y acero. El fracaso de cualquier intento de crear una verdadera política común de seguridad y defensa refleja la prioridad de la OTAN en la política exterior europea durante la Guerra Fría (y el grado de dependencia de Europa del paraguas de seguridad de los Estados Unidos). La ambigua actitud británica hacia Europa se puede ver en las declaraciones de Winston Churchill en los años 40 cuando promueve y apoya la idea de una Unión Europea, pero con el apoyo (desde fuera) y no la participación de Gran Betaña. Las diferencias entre las interpretaciones y las ambiciones para el proyecto europeo de Francia y Alemania reflejan sus diferentes traumas durante la Segunda Guerra Mundial. Para Francia el proyecto europeo ha servido para contener las ambiciones políticas y militares de Alemania, reafirmando el papel de Francia a nivel global. Para Alemania, Europa ha sido una manera de compensar la vergüenza de su historia y asegurar su vuelta a la comunidad de naciones. Si el proyecto europeo acaba fracasando, es posible que los historiadores del futuro concluyan que, dado su ADN, fue inevitable. Al menos se puede decir que estos problemas de fondo de la Unión Europea en gran medida se han camuflado cuando todo iba bien, pero la combinación de las presiones económicas y geopolíticas en los últimos años los han sacado a la luz. Los resultados de las elecciones de este año decidirán cómo pueden condicionar el futuro del continente.

La economía europea

La economía, tanto de la Zona Euro como de la Unión Europea, sigue recuperándose de sus puntos más bajos en 2012. Sigue creciendo, pero a un ritmo lento. El PIB de la Zona Euro ha crecido aproximadamente un 1,6 por ciento en 2016 y se prevé que crezca otro 1,5 por ciento en 2017². Sin embargo, el crecimiento ha sido muy desigual entre países. Por ejemplo, España ha crecido un 2,3 por ciento, pero Italia y Finlandia apenas llegaron al 1 por ciento. Parece que los mercados financieros siguen respondiendo a la promesa del

² DG ECFIN, European Commission http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/index_en.htm.

presidente del Banco Central Europeo (BCE), Mario Draghi, de que haría lo que hiciera falta para proteger los mercados y que sería suficiente. Por ello, los mercados financieros han reaccionado con más calma a los choques y a las sorpresas de 2016 que en el pasado. De hecho, se han recuperado rápidamente tanto del voto británico a favor de salir de la Unión Europea como de la elección de Trump como presidente de los Estados Unidos.

Sin embargo, la economía europea sigue sufriendo problemas graves que socavan la capacidad del continente para afrontar sus desafíos geopolíticos. Aunque la economía sigue creciendo y se reduce el paro, no se aprecia por los ciudadanos. Tanto la Unión Europea como la Zona Euro están creciendo y están creando empleo, pero en general es empleo más precario y con sueldos más bajos que antes de la crisis de 2008. Al mismo tiempo la deuda familiar sigue estando muy alta, sobre todo en los países mediterráneos y los niveles bajos de inflación significan que la presión de la deuda en los presupuestos familiares no se reduce con el tiempo³. Al mismo tiempo, los ahorradores alemanes están sufriendo por los bajos tipos de interés, mientras la preocupación por el riesgo de una burbuja inmobiliaria en Alemania crece⁴. Estas preocupaciones al nivel del ciudadano importan, apoyan el crecimiento de los partidos más populistas, sean de izquierda como en Italia, Grecia o España, o de derecha como en Alemania y los Países Bajos. Las preocupaciones en Alemania por la pérdida de los ahorros o el riesgo de una burbuja inmobiliaria (ambos producidos, según el partido euroescéptico AfD, por las políticas monetarias del BCE) reducen el espacio de maniobra del Gobierno alemán, sobre todo en sus relaciones con el BCE.

Se ha evitado una nueva crisis del euro en 2016, pero dejando las soluciones de casi todos los problemas para el futuro. La crisis de la banca alemana se redujo cuando el Departamento de Justicia de los Estados Unidos recortó la multa que iba a imponer en Deutsche Bank⁵. Sin embargo, Deutsche Bank todavía se ve como una de las mayores amenazas sistémicas a la banca mundial por sus altos niveles de endeudamiento.

A finales de 2016 el Gobierno de Italia evitó una crisis por la caída del Banco Monte de Paschi di Siena por crear un fondo de unos veinte mil millones de euros para el rescate de los bancos italianos. Sin embargo, algunas cuestiones clave se mantienen. No está claro si la creación de este fondo se ajusta a las reglas del BCE o si las autoridades europeas están dispuestas a permitir el rescate de los bancos italianos sin castigar a los inversores minoritarios. Si los ciudadanos normales italianos pierden sus inversiones durante un rescate de la banca italiana podría producirse una crisis política grave

³ OECD Data: Household Debt <https://data.oecd.org/hha/household-debt.htm>.

⁴ <http://www.marketwatch.com/story/the-german-housing-boom-is-starting-to-look-like-a-bubble-2016-08-05>.

⁵ <http://en.mercopress.com/2016/12/27/deutsche-bank-and-credit-suisse-reach-payment-deals-with-us-authorities-on-sub-prime-scams>.

con implicaciones en las elecciones italianas que son probables durante la primavera. También se cuestiona por los expertos si el fondo creado por el Gobierno italiano será suficiente para garantizar la supervivencia de todos los bancos italianos⁶.

En cuanto a Grecia, sigue en crisis perpetua. Aunque 2016 se puede contar como otro año en el que Europa y el FMI evitaron el colapso final de la economía griega, los problemas van creciendo. Sobre todo van creciendo las diferencias entre el FMI, que insiste en una reducción de la deuda griega, y los europeos, que la quieren evitar. Este desacuerdo va a ser clave en la gestión de la crisis griega en 2017.

Los déficits fiscales y la deuda soberana de los países como Francia, Italia, Portugal y España siguen muy altos y parece difícil que estos países cumplan los objetivos fiscales para 2017⁷. Los deja muy vulnerables a cualquier nueva crisis en la Zona Euro o choque económico exógeno. El BCE tiene que decidir si sigue con su política de compra de bonos y a qué nivel. Ha dicho que va a reducir la compra en unos 20.000 millones de euros por mes. Esto ha provocado bastante preocupación en los países mediterráneos, donde tanto los Gobiernos como los bancos han dependido mucho de estas compras. Sin embargo, el Gobierno alemán, preocupado por la inyección del crédito barato en su economía y, sobre todo, por el impacto en su sector inmobiliario, quiere reducir la compra de bonos a más velocidad. Este debate va a dominar los consejos del BCE durante 2017.

Al mismo tiempo, las reformas más profundas, a largo plazo, que necesita la Zona Euro, como la unión fiscal o la unión bancaria, quedan congeladas. El problema es el desacuerdo radical entre París y Berlín. Mientras los franceses quieren repartir los riesgos financieros, por ejemplo creando los euro-bonos pero sin ceder más soberanía, los alemanes se niegan a invertir más dinero sin las garantías que ofrece el reparto de más soberanía. El calendario electoral y las presiones de la derecha, tanto en Francia como en Alemania, hacen un acuerdo poco probable en 2017. Mientras un colapso total de la Zona Euro no es probable siempre que exista voluntad de mantenerla (que dependerá de las elecciones presidenciales y parlamentarias), el euro parece condenado a seguir tropezando continuamente de crisis en crisis.

La estructura institucional insostenible

La crisis del euro afecta al panorama estratégico europeo en otro aspecto también. La creación del euro ha resultado en una estructura institucional asimétrica e insostenible. La teoría original era que al fin y al cabo todos

⁶ <https://www.ft.com/content/7df5a074-c92a-11e6-9043-7e34c07b46ef>.

⁷ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&p-code=teina225&plugin=1>.

los miembros de la Unión Europea terminaran adoptando el euro. Según las provisiones del Tratado de Maastricht, los únicos miembros de la Unión que pueden optar por no adoptar el euro eran Gran Bretaña y Dinamarca. Todos los demás miembros lo tienen que adoptar si cumplen con los criterios económicos y financieros. Los eurócratas de la Comisión pensaban que incluso Gran Bretaña y Dinamarca por fin se enterarían del error de su camino y lo adoptarían también. Por lo tanto, el hecho de tener una Europa de dos velocidades, donde unos miembros estaban en la Zona Euro y otros miembros no, no se consideraba importante por ser una situación pasajera y de corto plazo. Sin embargo, la crisis económica y financiera ha dejado claro que esta Europa de dos velocidades no es ni pasajera ni de corto plazo, sino una situación permanente. La gran mayoría de los miembros de la Unión que todavía no han adoptado el euro probablemente no lo van hacer jamás, o bien porque no quieren (el caso por ejemplo de Suecia) o bien porque nunca van a cumplir los criterios económicos y financieros (por ejemplo, la mayoría de los países del este).

Las instituciones de la Unión Europea no están diseñadas para esta asimetría estructural. Ya se ha producido un conflicto entre el BCE y los bancos centrales de Dinamarca y Suecia. Cuando el BCE lanzó su política de la flexibilización cuantitativa (la compra de bonos para ampliar la oferta de moneda), los bancos centrales de Suecia y Dinamarca se vieron forzados a reducir sus tipos de interés negativos para mantener la competitividad de sus economías en relación con la Zona Euro. Resultó un tipo de guerra de divisas dentro la Unión Europea. La situación no es sostenible. Para el futuro previsible la Unión Europea va a consistir en dos grupos de países bien distintos: una Zona Euro supranacional y muy integrada (especialmente si Francia y Alemania pueden llegar a un acuerdo sobre las uniones económica y bancaria) y una zona periférica intergubernamental y menos integrada. Las instituciones de la Unión tendrán que reconocer y adaptarse a esta realidad para evitar más conflictos y enfrentamientos internos. Si no, no solo habrá más conflictos internos, sino que ofrecerá oportunidades a quienes tienen interés en debilitar o, incluso, fragmentar la Unión Europea.

La crisis migratoria

El otro factor clave en el crecimiento de los partidos políticos populistas en la Unión Europea ha sido la crisis migratoria. El número de migrantes que llegaron a la Unión en 2015 llegó hasta 1,5 millones. Provocó una verdadera crisis interna de la Unión con la suspensión de algunas provisiones del Tratado de Schengen, el cierre de varias fronteras y la reintroducción de controles en otras, la construcción de una verja entre Hungría, Serbia y Croacia, y el despliegue de las fuerzas armadas para controlar a los migrantes en Macedonia. Dio la impresión, a nivel internacional, que la Unión Europea no sabía cómo gestionar la crisis. Mientras tanto, el número de inmigrantes muriendo

en el intento de cruzar el mar Mediterráneo, o bien desde Turquía a Grecia o bien desde Libia a Italia, siguió creciendo. Muchos analistas y comentaristas echaron la culpa a la canciller alemana Ángela Merkel, por su oferta pública de acoger a los refugiados sirios. A finales de 2015 muchos analistas temían que la continuación de la crisis en 2016 incluso pudiera poner en cuestión el proyecto europeo.

El alto número de migrantes llegando a Grecia e Italia en los primeros meses de 2016 parecía cumplir con las previsiones más negativas. Sin embargo, en 2016 la crisis migratoria se suavizó bastante. Por varias razones. El cierre de la ruta migratoria por los Balcanes occidentales no solo redujo el número de migrantes que llegaban a la Unión Europea por esa ruta, sirvió también como un desincentivo para muchos migrantes potenciales. Seguramente se redujo también el número de migrantes sirios que querían viajar a la Unión Europea desde Turquía. No obstante, lo más importante fue el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía para reducir el número de migrantes que llegaban a Grecia. Dada la responsabilidad que muchos echaron a Merkel por su oferta a los refugiados sirios, pareció apropiado que fuese ella quien iniciara las conversaciones con el Gobierno turco. Según el acuerdo⁸, Turquía haría un esfuerzo para parar los migrantes saliendo de Turquía. Turquía también aceptaría la devolución de los migrantes sirios llegando ilegalmente a Grecia. A cambio la Unión Europea acogería un migrante sirio desde los campamentos de refugiados en Turquía por cada uno devuelto. La Unión Europea también pagaría a Turquía tres mil millones de euros para subvencionar el mantenimiento de los campamentos de refugiados en Turquía.

En el contexto político más amplio, la Unión Europea concedería acceso sin visados a la Zona Schengen a los ciudadanos turcos y aceleraría el proceso de admisión de Turquía a la Unión Europea. El acuerdo fue muy criticado por las ONG de derechos humanos. Sin embargo, parece que el acuerdo ha funcionado. El número de migrantes que entran en Grecia desde Turquía se ha reducido en una medida importante. Según Frontex⁹, la fuerza europea para controlar las fronteras exteriores de la Unión Europea en el Mediterráneo, el número de migrantes que llega a la Unión Europea por mar se redujo en dos tercios en 2016 en comparación con 2015. Frontex explica esta reducción por el acuerdo con Turquía. Sin embargo, el número de migrantes que accede a Italia desde Libia por la llamada ruta del Mediterráneo central ha aumentado un veinte por ciento, llegando a 181.000 migrantes en 2016, un récord. Este aumento en los migrantes se debe a la continuación de la anarquía política en Libia y a la presión de los migrantes desde África subsahariana.

Aunque la Unión ha evitado el colapso por la crisis migratoria en 2016, los pronósticos para 2017 seguían siendo pesimistas. El caos político en Libia parece no tener fin. El Gobierno de unidad nacional que ha intentado imponer

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm.

⁹ <http://frontex.europa.eu/news/>.

la ONU va perdiendo apoyos. Los dos gobiernos rivales en Trípoli y Tobruk siguen enfrentados. El líder miliciano Hartar (que sigue con el apoyo de Egipto y en 2016 también visitó Moscú) ha ganado fuerza, pero no suficiente para tomar control del país. Todo esto hace probable que el flujo de migrantes por Libia siga creciendo en 2017. Más grave aún, se cuestiona si el acuerdo con Turquía seguirá implementándose. Aunque los europeos han pagado los tres mil millones prometidos, el Gobierno de Turquía se queja de que la Unión Europea no ha cumplido las demás condiciones del acuerdo. Sobre todo los turcos denuncian que todavía no han recibido el acceso sin visado a la zona Schengen. Dada la preocupación de la ciudadanía europea con el terrorismo y los migrantes, y las elecciones de 2017 en Francia, Alemania, los Países Bajos y quizá Italia, parece muy poco probable que este elemento del acuerdo con Turquía se pueda cumplir. No ayuda que el entonces primer ministro David Cameron aprovechara la campaña para el referéndum sobre el *Brexit* para afirmar que Turquía nunca sería miembro de la Unión Europea. A pesar de las amenazas del presidente Erdogan de suspender el acuerdo, se sigue implementando por la parte turca. Sin embargo, sigue pendiendo sobre la cabeza colectiva de la Unión Europea como espada de Damocles. Se corre el riesgo de que en cualquier momento, en 2017, los turcos puedan denunciar el acuerdo por incumplimiento de la Unión Europea y se reanuden los flujos masivos de migrantes desde Turquía a Grecia. No está nada claro que la Unión Europea se encuentre hoy en mejores condiciones para gestionar una nueva crisis migratoria que en 2015.

La amenaza del terrorismo, ¿exagerada?

La migración se ha relacionado por muchos con el terrorismo islámico. Tanto a los Gobiernos como a los ciudadanos europeos les preocupa que los terroristas islámicos pueden entrar en la Unión Europea como migrantes ilegales. Esta preocupación ha generado una hostilidad creciente hacia los migrantes. El terrorismo islámico sale siempre como una de las preocupaciones principales de los ciudadanos en las encuestas. Los Gobiernos europeos se sienten forzados a dedicar recursos importantes a la prevención del terrorismo. Sin embargo, la evidencia sugiere que el terrorismo es mucho menos grave como una amenaza en Europa ahora que en los años 70 u 80¹⁰. Los datos dejan claro que los terroristas nacionalistas e izquierdistas de esos años (sean de ETA, el IRA o las Brigadas Rojas) representaban una mayor amenaza, sea en números de atentados o número de bajas. En 2016 solo hubo dos atentados graves en el continente europeo. En ambos casos el terrorista utilizó un camión para matar a civiles, la primera vez en Niza el 14 de julio, cuando murieron ochenta y seis personas, y la segunda vez en Berlín el 19 de diciembre, cuando murieron doce personas. El uso de camiones en vez de armas o explosivos en estos atentados podría significar una reducción en la

¹⁰ Global Risk Insights: <http://globalriskinsights.com/2016/03/19640/>.

capacidad terrorista de los grupos islámicos en Europa en 2016 en comparación con 2015. Tanto en los dos principales atentados como en los demás atentados menores en 2016, un individuo se aprovechó de la más elemental tecnología para matar a civiles. La comparación con los atentados más sofisticados de Bataclan o el aeropuerto de Bruselas en 2015 es llamativa. En vez de equipos de terroristas formados y preparados en Siria o Iraq, el llamado Estado Islámico parece depender más de individuos, los llamados «lobos solitarios», con limitado vínculo directo (si alguno) a la banda terrorista. Esto puede representar un cambio de estrategia o táctica. Pero también puede reflejar el éxito de las fuerzas de seguridad europeas en degradar las redes logísticas y de apoyo de los terroristas, y por lo tanto sus capacidades.

Esto no significa que el terrorismo islámico en Europa vaya a desaparecer. Los fracasos militares del llamado Estado Islámico, tanto en Irak como en Siria, podrían resultar en la vuelta a los países europeos de muchos de sus ciudadanos radicalizados que han estado luchando allí. Se pueden esconder en los flujos masivos de migrantes ilegales. El llamado Estado Islámico podría responder a sus derrotas militares con más atentados terroristas en Europa. Es posible que el llamado Estado Islámico haya conseguido acceso a las armas químicas o biológicas en Siria, que podría utilizar en atentados «sucios» en Europa.

La vigilancia continua sigue siendo imprescindible. Sin embargo, la amenaza se puede exagerar. Menos de cien personas murieron en Europa en 2016 por atentados terroristas. En la mayor parte de los atentados no murió nadie o solo el propio terrorista. La desviación de los recursos, sobre todo los recursos militares, hacia la lucha contra el terrorismo, reduce los recursos disponibles para afrontar los demás desafíos estratégicos de la Unión Europea. El despliegue del ejército francés, por ejemplo, en tareas antiterroristas en las calles y las playas de Francia no solo reduce el número de los militares disponibles para otras tareas, sino también su preparación para la batalla *battle readiness*. Los límites en el número de militares europeos disponibles, las dudas sobre la fiabilidad de los Estados Unidos bajo el presidente Trump y la agresividad rusa bajo el presidente Putin pueden obligar a los Gobiernos europeos a revisar en 2017 esa desviación de recursos para reequilibrar la lucha antiterrorista y los gastos dedicados a los demás desafíos geopolíticos.

Turquía, ¿aliado o rival?

En comparación con la Unión Europea, Turquía sí tiene un problema grave del terrorismo, que va empeorando. Como ya se ha explicado, Turquía es clave en la estrategia europea para gestionar la crisis migratoria. Sin embargo, las relaciones entre Europa y Turquía se han deteriorado a lo largo de 2016 y en 2017 podrían ir de mal en peor. El acercamiento de Ankara a Moscú complica el futuro de la OTAN precisamente cuando la OTAN es más importante que nunca para la seguridad de una Europa atrapada entre los presidentes

Trump y Putin. Por estas razones Turquía es clave para el panorama estratégico de Europa. Sin embargo, es difícil ver cómo la Unión Europea puede reparar sus relaciones con Ankara mientras Erdogan sea presidente.

Las relaciones entre la Unión Europea y Turquía siempre han sido frágiles y vulnerables a los choques geopolíticos, en parte porque se han basado en una decepción. La Unión Europea ha dicho públicamente que Turquía puede acceder a la Unión siempre que cumpla los criterios imprescindibles para ser miembro. Sin embargo, ha estado claro durante mucho tiempo que nunca se le permitirá acceder. El cambio de la Constitución francesa, por el que cualquier candidato nuevo a la Unión Europea debe ser aprobado en referéndum, deja la decisión en manos de los votantes franceses. En el clima político actual en Francia es difícil verles votar a favor. Tampoco los demás miembros de la Unión quieren acoger a los turcos. De hecho, e irónicamente, el único Estado miembro que previamente había expresado entusiasmo para la entrada de Turquía ha sido la misma Gran Bretaña que acaba de votar para salir. Hasta el año pasado esta oposición a la candidatura turca nunca se había expresado abiertamente. La Comisión europea había establecido una serie de criterios y precondiciones, segura de que Turquía nunca los iba a cumplir. De hecho, el Gobierno turco actual ha sorprendido a la Comisión por el número de criterios que sí ha cumplido. Aunque el Gobierno turco se siente frustrado por la reticencia europea a su entrada y ya sabe que posiblemente nunca va a entrar, ha colaborado con Europa en mantener la ficción. El proceso se ha complicado con un Gobierno turco cada vez más autoritario, pero las relaciones entre Europa y Turquía han llegado a su crisis actual por una combinación del acercamiento entre Ankara y Moscú, el referéndum sobre el *Brexit* y el golpe de estado fallido de julio de 2016.

Aunque Turquía empezó 2016 enfrentada con Rusia después de derribar un caza ruso en el espacio aéreo turco, al inicio del pasado verano parece que Erdogan cambió su cálculo geopolítico. Perdiendo confianza en la fiabilidad de los Estados Unidos como aliados en el Oriente Próximo e irritado por las críticas continuas de su forma de gobierno por los europeos, inició un acercamiento a Moscú pidiendo perdón por el derribo del caza ruso. Este acercamiento se aceleró por el referéndum de *Brexit* y el golpe de estado fallido. Como ya he comentado, durante la campaña del referéndum del *Brexit* Cameron se sintió obligado a declarar que Turquía nunca podría ser un miembro de la Unión Europea. Aunque tanto la Unión Europea como el Gobierno turco entendían que así era, fue la primera vez que lo decía públicamente el líder de un Gobierno europeo, nada menos que el líder del Gobierno tradicionalmente más a favor de la entrada de Turquía. Una cosa es saber algo informalmente, otra cosa es leerlo en la portada de la prensa amarilla británica. El cabreo por parte del Gobierno turco era inevitable.

El golpe de estado fallido del 15 de julio cambió el ritmo de la política turca y aceleró el deterioro en las relaciones entre Europa y Turquía. El presidente Erdogan comprobó la vacilación en felicitarle por suprimir el golpe por parte

de los europeos y del presidente Obama, en contraste con la felicitación rápida del presidente Putin. Después del golpe Erdogan lanzó una purga brutal del ejército y del Gobierno. Lo aprovechó para una limpieza de los elementos *gulenistas* del Estado turco, despidiendo y deteniendo no solo a militares y a políticos, sino también a jueces, profesores, médicos, maestros y periodistas. Esta represión interna inevitablemente provocó denuncias por el abuso de los derechos humanos por parte de los Gobiernos y las instituciones europeos. Erdogan rechazó las denuncias e intensificó la represión. Al mismo tiempo empezó el proceso de reforma de la constitución turca para reforzar el cargo del presidente y amenazó con introducir de nuevo la pena de muerte (que el parlamento turco había abolido para entrar la Unión Europea). Relanzando la lucha interna contra los separatistas kurdos del *PKK* y rompiendo decisivamente con el llamado Estado Islámico en Siria. Turquía sufrió una ola de atentados terroristas tanto por los kurdos como por los islamistas. Estos atentados han intensificado tanto el sentimiento de aislamiento geopolítico como la necesidad de encontrar un socio fiel.

Para el presidente Erdogan parece que el socio geopolítico fiel sea el presidente Putin. Para Erdogan Putin es un colaborador fiable en el Próximo Oriente y, a diferencia del presidente Obama, militarmente eficaz en Siria, sin importarle mucho el abuso de los derechos humanos ni su creciente autoritarismo. Rusia también ofrece la posibilidad de una colaboración geoestratégica en el Cáucaso y Asia Central. Hasta ahora todavía no queda claro hasta qué punto puede llegar este acercamiento entre Ankara y Moscú. Parece que Erdogan ya ha cambiado radicalmente su política hacia Siria. En vez de colaborar con los Estados Unidos contra el régimen de Asad, ahora está colaborando con los rusos en estabilizar el país.

Los primeros resultados son una tregua impuesta por los rusos y los turcos y las negociaciones sobre el futuro del país presidida por Rusia, Turquía e Irán en Kazajistán. Pero esto tiene implicaciones graves para el futuro de la OTAN y la seguridad europea. En Ucrania, Europa del este y las repúblicas bálticas, la OTAN se está enfrentando con Rusia. Sin embargo, Turquía, miembro de la OTAN, está colaborando con esa misma Rusia en la solución de los problemas del Próximo Oriente. En un momento en que el presidente Trump está cuestionando el valor de la OTAN para los Estados Unidos e insistiendo en que los socios europeos tienen que contribuir más a los presupuestos de defensa, la actitud y las acciones de Turquía ponen en cuestión el futuro de la alianza.

Europa tiene que mejorar sus relaciones con Turquía, tanto para mantener el acuerdo sobre la crisis migratoria como para reforzar su seguridad en la época de los presidentes Trump y Putin. Sin embargo, es difícil ver cómo se puede mientras el presidente Erdogan siga en el poder y con la represión interna de sus opositores. El calendario electoral de la Unión en 2017, que anima aún más los sentimientos xenófobos y antiturcos en los ciudadanos de la Unión, complica una vez más la geoestrategia de la Unión.

Rusia, el «oso» despierta

La mayor amenaza geopolítica para la Unión Europea en 2017 sigue siendo Rusia. En 2016 el enfoque de la política exterior rusa se movió hacia Siria. El presidente Putin ha aprovechado la falta de coherencia y de compromiso en la política tanto europea como americana en Siria para meterse en la crisis. En muy poco tiempo ha conseguido garantizar la supervivencia del régimen de Assad, convertirse en el hombre imprescindible en la región y establecer una relación estrecha tanto con Turquía como con Irán.

Rusia, Turquía e Irán presidieron las negociaciones de paz sobre Siria en Kazajistán, mientras los Estados Unidos y la Unión Europea quedaron fuera (los rusos invitaron a los americanos a asistir, pero como observadores). De esta manera se ha reducido la influencia tanto de Europa como de los Estados Unidos en todo el Próximo Oriente. Sin embargo, la mayor amenaza de Rusia hacia Europa sigue en sus fronteras orientales. Rusia mantiene su ocupación en Crimea, que sigue desestabilizando Ucrania y ha aumentado el número de sobrevuelos militares en el espacio europeo. También ha aumentado el número de ciberataques, sobre todo en las repúblicas bálticas, y parecen ataques autorizados por el Gobierno ruso. A finales de 2016 Europa renovó las sanciones económicas contra Rusia por la ocupación de Crimea. Sin embargo, no queda claro cuáles son los objetivos de estas sanciones. Europa no tiene ni voluntad ni capacidad militar para echar a los rusos de Crimea, ni a sus milicias en el este de Ucrania. Sin embargo, mantener las sanciones hasta la caída política o económica de Rusia tampoco interesa a los europeos. Las diferencias entre los países europeos sobre Rusia han empezado a emerger. Sobre todo los países del este de Europa tienen que equilibrar sus intereses económicos con los riesgos de un enfrentamiento con Moscú (y las pocas posibilidades de cualquier apoyo real de los demás).

Los Gobiernos europeos temen cada vez más una «guerra híbrida» de Rusia con la Unión Europea. Esta creciente preocupación en parte refleja las acusaciones de injerencia de Rusia en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos para apoyar la candidatura de Trump. No es el lugar para debatir si el concepto de guerra híbrida tiene valor o si los rusos lo han adoptado como una nueva doctrina estratégica «la doctrina Gerasimov»¹¹. Es suficiente notar que esta frase se ha utilizado después de las intervenciones rusas en Georgia y Ucrania para describir la utilización de una combinación de herramientas convencionales y no convencionales, militares y no militares, para promover los objetivos estratégicos de Rusia (los rusos, incluso el propio general Gerasimov, reclaman que esto no es más que una respuesta al uso de las herramientas convencionales y no convencionales por parte de los Estados Unidos y de la Unión Europea en las manifestaciones de Maidan en 2014 para derrocar el Gobierno de Yanukovich, a quien Rusia veía como

¹¹ GALEOTTI, Mark, «Hybrid War or Gibrnidnaya Voina», Mayak Intelligence, 2016.

el democráticamente elegido presidente de Ucrania). En el contexto actual, la preocupación por la «guerra híbrida» rusa se refiere a una serie de actividades no militares y coordinadas con la finalidad de socavar la coherencia de la Unión Europea y cambiar la política europea hacia Rusia. Mientras el objetivo a corto plazo sea acabar con el régimen de sanciones económicas contra Rusia, a medio o largo plazo también parece buscar el debilitamiento de la Unión Europea. Hay evidencia de una estrategia rusa de meterse en la política interna europea. Las actividades o herramientas que los rusos están utilizando como parte de esta estrategia incluyen la participación en los debates *online* y las secciones de comentarios en los periódicos, la subvención de los partidos políticos euroescépticos y de la derecha (por ejemplo el UKIP en Gran Bretaña y el Frente Nacional en Francia), la subvención de seminarios y conferencias académicas y los ciberataques. Muchas de estas actividades en sí mismas no son tan siniestras y en otro contexto se podrían llamar diplomacia pública¹². Sin embargo, en este caso es su combinación con otras actividades más siniestras (por ejemplo, los ciberataques) como parte de una estrategia más amplia lo que marca la diferencia. El objetivo no es tanto convencer a los espectadores europeos de que Rusia tiene razón, sino socavar la confianza del ciudadano europeo en todas las narrativas. Es más importante debilitar la credibilidad de las narrativas europeas que demostrar la razón de la narrativa rusa. Por ejemplo, en el caso del avión civil MH17 derribado en Ucrania en 2014, Moscú promovió su versión de lo ocurrido no para convencer, sino para plantar la semilla de duda sobre la versión oficial occidental. Las capacidades rusas en este tipo de guerra informática han llegado a un punto donde el observador europeo muchas veces no puede distinguir entre alguien ofreciendo un análisis alternativo de la situación y un peón de la propaganda rusa. El enfoque de la preocupación actual de los Gobiernos europeos es que los rusos podrían utilizar este amplio ámbito de herramientas, incluso los ciberataques, para influir en las elecciones decisivas en Europa en 2017, sobre todo en Francia y Alemania¹³.

Esta estrategia rusa de desinformación y confusión ya ha tenido algunos éxitos. El nuevo primer ministro de Estonia, Juri Ratis, es líder del Partido Centro, que depende del apoyo de la comunidad rusa, es probable que adopte una actitud menos hostil a los rusos que su antecesor. El recientemente elegido presidente de Bulgaria, Rumen Radev, es abiertamente prorruso. El primer ministro de Bulgaria ha reaccionado a su elección dimitiendo y provocando elecciones parlamentarias que podrían resultar en un Gobierno también prorruso. Aun antes de la elección de Radev, el Gobierno búlgaro estaba intentando reparar sus relaciones con Moscú, reabriendo las conversaciones sobre el gaseoducto South Stream (a pesar de la oposición de la

¹² RIORDAN, Shaun, «Shai Masot Has Serious Implications for Diplomacy USC», 2017 <http://uscpublicdiplomacy.org/blog/shai-masot-has-serious-implications-diplomacy>.

¹³ LARRABEE, F., «Stephen et al Russia and the West after the Ukrainian Crisis», Rand, 2017 http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1305.html.

Comisión Europea). Para países como Bulgaria, el acercamiento entre Ankara y Moscú parece convertir el mar Negro cada vez más en un charco ruso. Las respuestas de la Unión Europea y de la OTAN parecen inadecuadas y no convencen. Por lo tanto, no sorprende que el nuevo presidente de Moldavia, Igor Dodon, se haya comprometido a terminar el acercamiento de su país a la Unión Europea, volviendo a priorizar relaciones más estrechas con Moscú.

Aun en los países del oeste de Europa se ve la influencia de Moscú. Los dos candidatos en las elecciones presidenciales en Francia con, según las encuestas, más posibilidades de llegar a la segunda vuelta, François Fillon y Marine Le Pen, son prorrusos. Incluso el voto de los británicos en favor del *Brexit* se puede ver como un éxito para los rusos (han subvencionado el partido antieuropeo UKIP), por sacar de la Unión Europea a uno de los oponentes más firmes de la Rusia de Putin. Dadas estas divisiones y desacuerdos internos será muy difícil que Europa mantenga un frente común ante Rusia en 2017. Mucho dependerá de la actuación de Trump en la Casa Blanca y de los resultados de las elecciones europeas. Pero parece por lo menos posible que el régimen de sanciones económicas contra Rusia empiece a derrumbarse, lo que sería una victoria importante para Putin.

El Brexit: ¿El catalizador de la fragmentación de la Unión Europea?

El gran choque estratégico interno para la Unión Europea en 2016 fue la decisión por los británicos en el referéndum del 23 de junio de salir de la Unión. Es la primera vez que un Estado miembro ha decidido divorciarse del proyecto europeo y un golpe fuerte a su moral. Siguió un intenso debate tanto en Gran Bretaña como en el resto de Europa, sobre qué significa esta apuesta y por qué los británicos decidieron que su futuro estará fuera de la Unión. El referéndum fue convocado por el entonces primer ministro británico David Cameron para blindar su partido y su Gobierno frente a la amenaza del partido euroescéptico UKIP y el descontento de la derecha de su propio partido. Cuando Cameron prometió convocar un referéndum sobre la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea no esperaba ganar las próximas elecciones de 2015 con una mayoría absoluta. Pensaba que tendría que formar otra coalición con el partido Liberal Demócrata. Dado que los liberales son muy proeuropeos y se oponían fuertemente a la idea de un referéndum, Cameron podría evitar la necesidad de convocar el referéndum echando la culpa a los liberales. Cuando, para su propia sorpresa, ganó la mayoría absoluta, no tuvo otro remedio que cumplir su promesa y convocar el referéndum.

El claro voto a favor de salir de la Unión Europea no solo fue un rechazo de Europa, sino también del Gobierno de Cameron y de la élite política que ha dominado la política europea durante los últimos treinta años. El mismo fenómeno se puede ver en la elección del presidente Trump en los Estados Unidos y en el aumento del apoyo a los partidos populistas en el resto de Europa. Pero también refleja una ambigüedad sobre el tema de Europa

que siempre ha estado presente en la política y en la opinión pública británicas. Los británicos, y sobre todo los ingleses, nunca se han visto como europeos. Para los ingleses, Europa siempre ha estado por allí. La política exterior británica siempre ha vacilado entre la plena participación en los asuntos europeos y el «aislamiento glorioso». Sin embargo, el escenario por defecto constituye lo que podría definirse como un «equilibrador a distancia» (*off-shore balancer*), una estrategia en la que una gran potencia utiliza potencias regionales para controlar el surgimiento de potenciales poderes hostiles. Parece que el Gobierno de Theresa May quiere volver al el escenario por defecto¹⁴.

El mayor problema que desató la decisión británica de salir de la Unión Europea fue la incertidumbre. Ni el Gobierno británico, ni los Gobiernos o instituciones europeos habían anticipado el resultado del referéndum. Por lo tanto, nadie tenía una estrategia ni objetivos claros sobre cómo responder (ni siquiera aquellos políticos británicos que habían liderado la campaña en favor de salir). El primer ministro Cameron, que había prometido implementar la decisión del referéndum, inmediatamente dimitió, aumentando aún más la incertidumbre. Tanto el presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, como el todavía presidente del Parlamento, Martin Schulz, insistieron en que Gran Bretaña tenía que activar el artículo 50 del Tratado de Lisboa inmediatamente, hasta que sus asesores jurídicos les aconsejaron que esa decisión solo podía tomarla el gobierno británico. La elección de Teresa May como sucesora de Cameron solo produjo la afirmación poco esclarecedora de que «el *Brexit* significa el *Brexit*». Aparte de esto, la incertidumbre se prolongó durante todo el otoño de 2016 causando preocupación tanto en las grandes empresas como en los mercados financieros. Sin embargo, las consecuencias catastróficas para la economía británica que los economistas habían predicho si los británicos votaban a favor del *Brexit* no ocurrieron. Los datos económicos británicos seguían siendo sólidos, aunque la libra esterlina se devaluó entre un quince y un veinte por ciento ante el dólar y el euro.

El discurso de Teresa May¹⁵ el 17 de enero de 2017 por fin ofreció alguna aclaración, por lo menos sobre las intenciones británicas. Dejó claro que las prioridades del Gobierno británico eran recuperar el control de las fronteras británicas y escapar del dominio de la Comisión Europea y del Tribunal de Justicia Europeo. El parlamento británico, y no la Comisión Europea, sería soberano en Gran Bretaña. Por lo tanto, Gran Bretaña se retiraría completamente del mercado único y de la unión común aduanera. Partiendo de esta retirada completa de la Unión Europea, Gran Bretaña negociaría las nuevas relaciones con Europa en el comercio, la defensa, la seguridad y la política exterior. Aunque el Gobierno británico quiera unos acuerdos que maximizan la posibi-

¹⁴ MEARSHEIMER, John, «The Tragedy of Great Power Politics WW», Norton & Company, 2014.

¹⁵ <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexit-speech-full/>.

alidad del comercio en bienes y en servicios entre Gran Bretaña y el resto de Europa, Theresa May dejó claro que prefería no tener ningún acuerdo a tener un acuerdo malo. En gran medida intentó cargar a la Comisión Europea la responsabilidad del éxito o del fracaso de las negociaciones. Mientras tanto Gran Bretaña tendría la libertad de empezar las conversaciones con los países no europeos sobre posibles acuerdos bilaterales de libre comercio. El discurso también confirmó que la primera ministra May activaría el artículo 50 y, por lo tanto, empezaría el proceso de salida a finales de marzo de 2017.

El discurso de May anunciando este *Brexit* duro fue en general bien acogido por los demás líderes europeos por su postura clara y realista, y por aceptar que Gran Bretaña no podía quedarse en el mercado único sin respetar los acuerdos europeos sobre la migración. Pero al mismo tiempo la mayoría insistió en que no se podía permitir que Gran Bretaña saliera como ganadora de la Unión, que tendría que estar en peores condiciones fuera que dentro. Esta afirmación reflejaba la preocupación de que la salida de Gran Bretaña podría servir como un catalizador para más salidas y acabar provocando la fragmentación de la Unión Europea.

Por otro lado, la confianza de May en un *Brexit* duro refleja varios factores que han reforzado su posición. La elección de Trump como presidente de los Estados Unidos y su oferta de un acuerdo bilateral de comercio libre mejoran las perspectivas económicas. La admisión por Barnier, el negociador principal de la Comisión, de que varios países europeos tendrían que mantener el acceso a los bancos en Londres para financiar sus deudas soberanas ha reforzado la posición de la *City*. La oposición de los países pequeños ha reducido el riesgo de una negociación castigadora. De hecho, la música ambiental por todos lados, al inicio de 2017, era lo mejor desde el referéndum.

Como todo, mucho dependerá de las elecciones presidenciales y parlamentarias en 2017. Sin embargo, el discurso de May hace mucho más fácil evaluar las implicaciones estratégicas del *Brexit* para Europa. Por un lado, la decisión de May en favor de un *Brexit* duro tiene implicaciones para la estabilidad constitucional y la seguridad de Gran Bretaña. Ya se ha hablado mucho del impacto en Escocia. Los escoceses votaron por mayoría clara quedarse en la Unión Europea. La primera ministra de Escocia, Nicola Sturgeon, ha amenazado con un nuevo referéndum sobre la independencia si Escocia queda fuera del mercado único. Pero podría ser complicado. No está clara la reacción del Gobierno británico o qué podría hacer si los escoceses convocaran un referéndum sin la autorización de Londres. Al mismo tiempo, Nicola Sturgeon ha dejado muy claro que solo convocaría un referéndum si se garantizara un voto a favor de la independencia.

Todas las encuestas indican que un referéndum sobre la independencia de Escocia ahora tendría el mismo resultado que en 1994: cincuenta y cinco por ciento en contra. Tampoco está claro cuánto apoyo tendría Escocia en Europa. Aunque habría mucha simpatía, Europa sería cautelosa para no com-

plicar las negociaciones con Gran Bretaña y España se preocuparía por las implicaciones para Cataluña y el País Vasco. Las consecuencias en Irlanda del Norte podrían ser aún más graves. Lo más importante del proceso de paz para los republicanos fue el concepto del progreso hacia la reunificación de la isla de Irlanda. Aunque no fuera inmediato, sería posible en un futuro, cuando el cincuenta por ciento de la población de Irlanda del Norte más uno esté a favor. Mientras tanto, la retirada de todos los controles en la frontera entre las dos Irlandas hace que este futuro parece cada día más posible. Un *Brexit* duro podría implicar la reimposición de la frontera entre Irlanda del Norte y la República. La Unión Europea ya no funcionaría como el marco de la resolución del conflicto como hasta ahora. Sería un choque psicológico fuerte para la comunidad republicana, que lo vería como un importante paso atrás. El aumento del terrorismo republicano disidente en los últimos meses y la crisis política en Belfast después del colapso del Gobierno del Ulster (con nuevas elecciones en abril) hace el tema aún más sensible.

Parece que la señora May lo entiende, porque ha propuesto un acuerdo bilateral con Dublín para no imponer de nuevo la frontera entre Irlanda del Norte y la República. Pero esto podría ser difícil de encajar con las normas europeas si Irlanda del Norte queda fuera del mercado único. La Comisión Europea tampoco acogería el precedente creado, por lo cual Gran Bretaña negocia acuerdos bilaterales con Estados miembros fuera del marco comunitario (en contraste es un precedente que les encantaría a los británicos, y a lo mejor también a algunos de los países del este de la Unión Europea).

Irónicamente, las implicaciones para Europa podrían ser más graves. La Unión Europea perderá el dieciocho por ciento de su PIB (por lo cual podría tener que renegociar algunos de sus acuerdos internacionales de comercio). Perderá peso e influencia en las instituciones y negociaciones internacionales: por ejemplo, en la OMC y en las negociaciones sobre el cambio climático. Perderá un miembro permanente del Consejo de Seguridad. El peso relativo económico (y político) de Alemania en la Unión crecerá. Sin embargo, dado el entorno geopolítico hostil e inestable, las implicaciones más importantes podrían ser para la defensa y la seguridad. La capacidad militar europea es limitada y se ha reducido desde el fin de la Guerra Fría porque los Gobiernos europeos han intentado aprovechar el dividendo de la paz. Las fuerzas militares alemanas no se pueden desplegar en combate en el exterior por las limitaciones escritas en la Ley Básica (la Constitución) de Alemania. En cualquier caso, se han degradado bastante desde la Guerra Fría, a medida que el Gobierno alemán ha reducido sus presupuestos de defensa. En los presupuestos de 2017 se produce un cambio de tendencia. Aumenta en casi 2.500 millones de euros, alcanzando los 36.610 millones¹⁶.

¹⁶ STERN, Johannes, «The 2017 German budget: billion for the military and war». WSWS. November 28, 2016. <https://www.wsws.org/en/articles/2016/11/28/germ-n28.html>.

De los demás ejércitos europeos, los únicos con una capacidad seria para desplegar en el exterior son los británicos y los franceses, que son las únicas potencias nucleares europeas. Por lo tanto, la salida de Gran Bretaña tiene implicaciones muy graves para la defensa europea. No solo es una cuestión de perder a los militares británicos, sino también las capacidades logísticas de los británicos para apoyar los despliegues en el exterior.

Europa también pierde la colaboración institucional con los británicos en temas de información. Aparte de tener unos de los pocos servicios de información globales en Europa (tanto Humint como Sigint), Gran Bretaña también forma parte de los «Cinco Ojos», la colaboración estrechísima en temas de información e inteligencia entre los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Gran Bretaña. No es que Gran Bretaña comparta la información o los informes de los «Cinco Ojos» con sus socios europeos. Sin embargo, sus análisis se nutren de estos informes y esos sí los comparte. Así Europa se beneficia de la pertenencia británica a los «Cinco Ojos».

No es que los militares británicos vayan a desaparecer de la defensa de occidente, incluyendo Europa, ni sus servicios de información. Gran Bretaña seguirá siendo un miembro importante de la OTAN. Sin embargo, ya no formará parte de las comunidades de defensa e inteligencia europeas. Algunos analistas han afirmado que la ausencia de Gran Bretaña de las estructuras formales europeas para el intercambio de inteligencia importa menos porque los intercambios importantes se hacen por vías bilaterales, dada la gran variedad en la reputación y fiabilidad de los servicios de inteligencia europeos.

En cierta medida es verdad. Sin embargo, depender solo de las relaciones bilaterales quita el automatismo de los intercambios y aumenta el riesgo de que información importante se pierda en los espacios entre esas relaciones bilaterales. La ausencia de Gran Bretaña de la comunidad de defensa europea aumentará la carga sobre los países europeos más pequeños en un momento de crisis económica. Pero aún más importante, e irónicamente, aumentará la dependencia de Europa de la OTAN y del paraguas de seguridad de los Estados Unidos cuando estos más están en cuestión.

La reacción inmediata de los líderes europeos al *Brexit* fue proponer aprovechar la ausencia de los británicos para crear una mayor capacidad militar europea, muestra poca memoria histórica. La propuesta la hicieron en 1998 en St. Malo el entonces primer ministro Blair y el presidente Chirac. Más importante, por las razones mencionadas arriba: es poco realista. Europa sin Gran Bretaña pierde capacidad militar real y, en una época de austeridad, es difícil ver la voluntad o los recursos para rectificarlo. Gran Bretaña ya ha reaccionado a la amenaza rusa desplegando fuerzas militares en Polonia y en las repúblicas bálticas, pero en el marco de OTAN y con acuerdos bilaterales. Hasta ahora no ha habido ninguna respuesta europea.

Si Europa quiere crear una capacidad defensiva independiente de la OTAN (con los problemas con Turquía y Trump en la Casa Blanca, a lo mejor hay buenas razones por hacerlo), se tendrá que hacer de tal manera que incluya a los países europeos fuera de la Unión: tanto Noruega e Islandia como Gran Bretaña. Por eso fueron tan importantes las afirmaciones de May en su discurso de que Gran Bretaña quiere mantener la colaboración más estrecha posible con Europa en temas como la defensa, la seguridad y la lucha contra-terrorista. Los intereses y las necesidades mutuos en estos terrenos podrían facilitar un divorcio más pragmático, si no amistoso.

Donald Trump: «America first»

Si *Brexit* fue el mayor choque estratégico endógeno para la Unión Europea en 2016, la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos fue como un terremoto geopolítico. En parte fue una cuestión de estilo. La élite política europea, que había invertido fuertemente en Hillary Clinton, se sintió horrorizada por la vulgaridad de Trump. Pero también es de contenido. No existe una doctrina Trump en política exterior (tampoco había una doctrina Obama, aparte de «Don't do stupid shit!») y, en el momento de cerrar este texto, a mediados de enero, todavía no estaba claro lo que finalmente hará. Sin embargo, sí ya unos elementos que parecen formar el núcleo de su visión del mundo. Estos incluyen un desdén hacia las organizaciones internacionales, una preferencia hacia los acuerdos bilaterales de comercio internacional (en vez de los acuerdos multinacionales), un interés en el Próximo Oriente limitado a la defensa de Israel y a la eliminación del llamado Estado Islámico, la necesidad de mejorar las relaciones con Rusia y levantar las sanciones económicas, la necesidad de un enfrentamiento con China (tanto para reequilibrar el comercio bilateral como para limitar sus ambiciones militares), la insistencia en que los aliados, sobre todo en la OTAN, paguen más por su defensa y la convicción de que la Unión Europea daña los intereses americanos. Todos estos elementos son motivo de gran preocupación para los europeos.

Los comentarios de Trump sobre Europa son escasos, pero en ningún sentido favorables. No comparte la visión de la clase política de la costa del este de que la Unión Europea es la pieza clave para el mantenimiento de la paz y estabilidad en el continente europeo. Ha acogido la salida de Gran Bretaña con entusiasmo, incluso recibiendo a Nigel Farage, el exlíder del partido euroescéptico UKIP, en su oficina de Nueva York inmediatamente después de su elección (el primer político extranjero que recibió como presidente-electo). Ya se ha ofrecido negociar un acuerdo de libre comercio bilateral con Gran Bretaña como una prioridad de su Administración. El saliente embajador de Obama ante la Unión Europea ha acusado a Trump de querer la fragmentación de la Unión. El propio Trump, en un discurso donde atacó fuertemente a la canciller alemana Merkel, ha dicho que sin

Gran Bretaña la Unión Europea no es más que un vehículo para promover los intereses económicos de Alemania y que lo trata así. Los asesores de Trump han negado que quiera promover activamente la fragmentación de la Unión Europea o que vea en tal fragmentación un proceso favorable a los intereses de los Estados Unidos. Sin embargo, también admiten que Trump acogerá y apoyará a cualquier Estado miembro que siga el ejemplo de Gran Bretaña.

La preferencia de Trump para los acuerdos bilaterales de comercio también podría dañar los intereses económicos europeos. La Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) ya estaba en peligro antes de la elección de Trump. Ministros de los Gobiernos tanto de Alemania como de Francia ya lo habían declarado muerto (por razones distintas). Pero la presidencia de Trump significa que no hay ninguna posibilidad de resucitarlo. Su equipo ha dejado claro su preferencia por los acuerdos comerciales bilaterales. Dos de sus primeras órdenes ejecutivas fueron para revisar el Área de América del Norte de Libre Comercio (NAFTA) y para cancelar la Asociación Transpacífica (TPP). En los acuerdos bilaterales, el objetivo primario de Trump es promover y proteger los intereses comerciales e industriales de los Estados Unidos. En ausencia del TTIP, y con la OMC estancada, Europa no tendrá otro remedio que negociar un acuerdo bilateral con los Estados Unidos, Trump (a diferencia de Obama) ya ha dicho que los británicos tienen prioridad. También ha amenazado con imponer tarifas a los fabricantes de coches alemanes. Si Trump se empeña, como parece, en volver a un mundo proteccionista y mercantilista, los europeos podrán perder más que otros.

La elección de Trump también plantea serios problemas geopolíticos para la Unión Europea. Hasta ahora Europa ha dependido de la OTAN para su seguridad. En los últimos años la mayoría de los países europeos ha preferido enfrentarse con Rusia mientras establecían buenas relaciones económicas y comerciales con China. Mientras Europa ha visto en Rusia una amenaza geopolítica, en China percibe una oportunidad para mejorar su rendimiento económico. La actitud de Trump es justo al revés, y eso pone la estrategia europea en peligro. Trump ve a China como la mayor amenaza para la economía americana y también como una amenaza militar en el mar del Sur de China. Al mismo tiempo, ve la Rusia de Putin como una posible aliada. A lo mejor un acercamiento entre Washington y Moscú preocupa a los europeos menos que el enfrentamiento con China.

Algunos países europeos ya están pensando en levantar las sanciones económicas contra Rusia y las elecciones presidenciales en Francia podrían reforzar esta tendencia. Lo importante para los europeos es que este acercamiento a Moscú puede conseguir garantías creíbles para la seguridad de sus fronteras del este y para estabilizar Ucrania. Una guerra comercial (o peor, una guerra real) entre los Estados Unidos y China podría ser mucho más cara para Europa. Todos los europeos han invertido fuertemente en sus

relaciones comerciales y económicas con China. Muchos dependen de las inversiones financieras chinas. Sin embargo, es difícil ver cómo todo esto se podría mantener en el caso de un enfrentamiento duro entre Washington y Beijing. Los europeos podrían aceptar hacer las paces con Putin. Pero un conflicto con China pondría en peligro la frágil recuperación económica europea.

Tampoco dejan tranquilos a los europeos las prioridades de Trump en el Próximo Oriente. Aunque comparten el objetivo de acabar con el llamado Estado Islámico, les preocupan las consecuencias en términos del riesgo de más atentados terroristas en Europa. El apoyo de Trump a la línea dura de Netanyahu en Israel contrasta con los esfuerzos europeos para conseguir un acuerdo con los palestinos. Dado que los europeos (a diferencia de los americanos) todavía dependen del petróleo del Golfo, cualquier retirada de los americanos de esa zona pondría en peligro la seguridad energética de la Unión Europea.

La mayor preocupación podría ser las implicaciones de una colaboración entre Moscú y Washington en el Próximo Oriente. Rusia ya ha aprovechado la debilidad de la política y estrategia occidental en Siria para reforzar su posición en la región. Rusia también es muy activa en Argelia. La anarquía política en Libia, que ni los americanos ni los europeos parecen capaces o dispuestos a resolver, ofrece otra oportunidad a Putin.

El presidente ruso ya se ha acercado al Egipto de Al-Sisi. Haftar, el líder miliciano apoyado por Egipto, ha estado en Moscú. Combinado con las buenas relaciones actuales entre Putin y Erdogan, plantea el riesgo de que no solo el mar Negro sino también el sur y el este del Mediterráneo se conviertan en charcos rusos. El peor escenario que podría resultar de la elección de Trump para los europeos sería una Europa aislada y debilitada, abandonada a la buena voluntad del presidente Putin.

2017: año de las elecciones cruciales

Salvo los inevitables cisnes negros, los acontecimientos que más van a determinar el panorama estratégico de Europa en 2017 son las elecciones parlamentarias y presidenciales. Estas elecciones van a decidir no solo las políticas que Europa puede adoptar para afrontar sus desafíos internos y geopolíticos, sino también la continuación del proyecto europeo previsto en el Tratado de Lisboa.

Las primeras elecciones parlamentarias son las de los Países Bajos en marzo. En enero, el Partido de Libertad (*PVV*) de Geert Wilders estaba liderando en todas las encuestas. Este partido es antiislam, antiinmigración y euroescéptico. Ya ha ganado un referéndum en los Países Bajos para bloquear las ayudas europeas para Ucrania (aunque con una participación bajísima). No tiene ninguna posibilidad de ganar una mayoría absoluta y pocas opciones

de formar parte de un Gobierno de coalición. Hasta ahora los demás partidos políticos han dejado claro que Geert Wilders y su partido son inaceptables y no están dispuestos a ayudarles a entrar en el Gobierno. Sin embargo, una coalición de los demás partidos políticos para mantener a Wilders fuera del poder podría ser contraproducente. Reforzaría su mensaje de que dirige un movimiento contra una élite política que siempre se une para proteger sus privilegios. Este mensaje se ha mostrado muy popular y eficaz con los votantes holandeses, por ejemplo, cuando el propio Wilders fue condenado por sus comentarios antiislámicos. Incluso si Wilders queda en la oposición, como líder del partido más grande en el parlamento, tendrá una influencia importante en el discurso del Gobierno. Aunque no decida las políticas de ese Gobierno, podrá reducir bastante su libertad de maniobra.

Las elecciones presidenciales en Francia en mayo podrían ser aún más cruciales para el futuro de Europa. También son mucho más difíciles de predecir. Las encuestas a comienzos de año indicaban que François Fillon, candidato del centro-derecha, y Marine Le Pen, la candidata de la extrema derecha, pasarían a la segunda vuelta. La sabiduría convencional dice que la segunda vuelta producirá el mismo resultado que en 1992, cuando los votantes de la izquierda se unieron con los votantes del centro-derecha para regalar al presidente Chirac una aplastante victoria, con un ochenta por ciento del voto, sobre el padre de Le Pen. Las encuestas parecen confirmar esta interpretación, aunque con Le Pen perdiendo por un margen mucho menor que su padre.

Sin embargo, hay razones por cuestionar, tanto la sabiduría convencional como las encuestas. Marine Le Pen ha renovado tanto el programa como la imagen del Frente Nacional. Lo ha posicionado como el defensor de los valores de la República: tanto los valores tradicionales del Estado secular como aquellos del modelo social. Esto la ha permitido atraer a los votantes obreros tradicionales de la izquierda, pero ya decepcionados y sintiéndose abandonados, además de los votantes más tradicionales del FN de la derecha. Estos votantes decepcionados de la clase obrera no suelen participar en las encuestas, lo que distorsiona sus resultados.

Una victoria de Le Pen por supuesto lo cambiaría todo, sería para Europa un terremoto más fuerte que la elección de Trump. Pondría en cuestión a muy corto plazo el futuro de la Unión Europea. Pero aun si Fillon cumple los pronósticos y gana la elección, también cambiaría el escenario político europeo. Fillon, como hemos visto, igual que Le Pen, es prorruso y está a favor de levantar las sanciones económicas.

El éxito de Le Pen llegando a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales podría limitar su libertad de maniobra, sobre todo si el éxito de Le Pen se acompaña de un éxito parecido del Frente Nacional en las elecciones parlamentarias. El carácter comodín en las elecciones presidenciales francesas era Macron, el joven economista que ha creado su propio movimiento

político. Presentaba una alternativa progresista a la élite política tradicional francesa, como Le Pen ofrece una alternativa desde la derecha. Muchos comentaristas piensan que estas elecciones eran demasiado tempranas para Macrón, pero su apoyo estaba creciendo y se barajaba la posibilidad de que podría llegar a la segunda vuelta a costa o bien de Fillón o bien de Le Pen. Sería la mejor esperanza para la continuidad en la política exterior de Francia y en la europea.

Las elecciones de Alemania en septiembre también serán cruciales para el futuro de la Unión Europea. A primera vista son menos complicadas que las francesas y menos difícil de predecir el resultado. Es casi seguro que volverá a ganar la CDU (los cristianos demócratas) de la canciller Angela Merkel, junto con su partido hermano bávaro, la CSU. Pero no ganarán con una mayoría absoluta y tendrán que formar una coalición. Lo más interesante serán los resultados del partido euroescéptico y anti-migración *Alternativ für Deutschland (AfD)*. Según las encuestas, obtendrá entre un diez y un quince por ciento, y entrará en el parlamento por primera vez. Sin embargo, nuevos atentados terroristas en Alemania o una renovación de la crisis migratoria podrían mejorar sus resultados. En teoría, *AfD* debe estar bien posicionado para decidir quién gobierna, pero Merkel ha dicho que no quiere formar un Gobierno con ellos. Esto significa que tendría que formar otra gran coalición con los socialistas. Pero su partido hermano bávaro (la CSU) ha dicho que no quiere repetir una gran coalición con los socialistas. Por lo tanto, sería un Gobierno de gran coalición más débil que el actual y recibiría duras críticas de la derecha: tanto de la CSU como de *AfD*. La otra posibilidad sería una coalición de izquierdas entre los socialistas, los excomunistas y los verdes. En cualquier caso, el resultado más probable será un Gobierno más débil que el actual y nada preparado para jugar el papel de liderazgo que Europa necesita de Alemania.

También es posible que haya elecciones parlamentarias en Italia en la primavera. El primer ministro Renzi dimitió después de perder un referéndum sobre el cambio constitucional. El presidente de Italia tenía que acordar con el sucesor de Renzi si es necesario convocar nuevas elecciones o si el gobierno provisional puede seguir en el poder. El mayor peligro en Italia es una pinza de euroescépticos desde la izquierda (el Movimiento Cinco Estrellas de Pepe Grillo) y desde la derecha (la Liga Norte). Dadas sus diferencias ideológicas, es difícil ver cómo los euroescépticos italianos podrían formar un Gobierno. El mayor riesgo es que no sería posible formar un Gobierno suficientemente fuerte o estable para gestionar las próximas fases de la crisis de la banca italiana, con consecuencias más allá de Italia en la Zona Euro.

La encrucijada

Europa no se va a fragmentar en 2017 (salvo que Le Pen gane las elecciones presidenciales en Francia) pero andará por el mundo cada vez más debilita-

da y con menos influencia. Tradicionalmente la Unión Europea ha evitado el pensamiento y el análisis geopolítico. La palabra *Geopolitik* tiene mala fama en Europa por sus conexiones con escritores como Carl Haushöfer, de la época nazi. Europa ha preferido una diplomacia normativa y la Unión Europea se ve como un modelo de la colaboración internacional y del estado de derecho. La Unión Europea ha buscado promover un sistema internacional basado en las normas más que en el equilibrio de poder. Esto se capta en el concepto del Estado posmoderno, el Estado europeo que ya no resuelve los problemas por la fuerza y está dispuesto a repartir su soberanía en el interés del bien mayor¹⁷. Por lo tanto, la política exterior depende más del poder blando que del poder duro. Esta ideología permitía que los Gobiernos europeos redujeran sus gastos en defensa, dirigiendo sus recursos más hacia las políticas sociales y de bienestar. Siempre fue una ilusión. Europa podía recortar sus gastos en defensa solo por el paraguas de seguridad americano. La llamada diplomacia normativa dependía del atractivo del modelo europeo. Con la crisis del euro y el *Brexit* ese atractivo se ha puesto en cuestión. Con la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos el paraguas de seguridad americano también se pone en cuestión. Sin embargo, la Unión Europea vive en un entorno geopolítico más peligroso y menos estable que en cualquier momento desde el fin de la Segunda Guerra Mundial o el comienzo de la Guerra Fría.

Algunos han afirmado que la elección del presidente Trump y su anuncio de su nacionalista «América first» pueden servir como el catalizador para que Europa empiece a funcionar. Pero subsisten importantes diferencias entre los distintos estados miembros tanto sobre la construcción institucional como sobre la estrategia exterior europea.

Para cada líder europeo que afirma que lo que Europa necesita es más Europa, hay otro insistiendo en una estructura más flexible y más íntergubernamental. El calendario electoral complica aún más el proceso. Es difícil ver cómo la Unión Europea puede tomar decisiones clave sobre su construcción institucional o su estrategia exterior antes del otoño, cuando todos los nuevos Gobiernos estén ya en su sitio. Los temas son demasiado profundos para soluciones provisionales y los Gobiernos enfrentándose a las elecciones no querrán ni podrán comprometerse en la época preelectoral. Pero el otoño de 2017 podría ser demasiado tarde. El presidente Trump ya podría haber provocado una realineación de la geopolítica global, dejando a la Unión Europea fuera. Trump ya habla de una nueva relación entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña del pos-*Brexit*, que podría impactar en las negociaciones sobre el *Brexit*. El próximo paso será sus relaciones con Putin y China.

Aunque la Unión Europea sea capaz de evitar el colapso en 2017, podría encontrarse con su influencia internacional reducida en un mundo cada vez más peligroso e inestable. Europa tiene que reencontrar la capacidad del

¹⁷ COOPER, Robert, «The Breaking of Nations Atlantic Books», 2007.

pensamiento geopolítico, crear una estrategia exterior coherente y común, y desarrollar la capacidad de promover su influencia en el mundo. Tanto sus problemas internos como el entorno internacional lo harán muy difícil.

Capítulo tercero

El Oriente Medio en 2016: tendencias y perspectivas hacia 2017

José María Martínez Ferrer

Resumen

El Oriente Medio ha pasado por muchas convulsiones en 2016. Desde las revueltas populares de la Primavera Árabe en 2011 que sacudieron el *statu quo* tradicional dominado por los Estados Unidos de la posguerra fría, las naciones de Oriente Medio están en constante evolución hacia un destino incierto, todavía lejano. Algunos factores a considerar son las debilidades estructurales del Estado árabe, la competencia regional entre Irán y Arabia Saudí, el cisma entre musulmanes chiíes y suníes (reforzado y amplificado por el duelo de las dos potencias regionales mencionadas), el cambio de equilibrio de poder entre la hegemonía aún dominante pero en declive, los Estados Unidos y su rival, la Rusia de Putin, con el «desconocido conocido» de las futuras políticas respecto a Oriente Medio del presidente Trump y la economía, todavía muy basada en petróleo y gas. En este trabajo se analizan los principales hechos y tendencias de 2016 y las perspectivas hacia 2017 desde la perspectiva de algunos de los países de Oriente Medio más relevantes (Arabia Saudí, Irán, Irak, Siria y Turquía). Finalmente se presentan algunas conclusiones generales.

Abstract

The Middle East have gone through lots of trepidations in 2016. Since the Arab Spring popular revolts in 2011 that shook up the traditional United States-do-

minated status quo of the post Cold War, the nations of the Middle East are in constant evolution towards an unknown destination, still far away. Some factors to be considered are the structural weaknesss of the Arab state; the regional competition between Iran and Saudi Arabia; the schism between Shia and Sunni muslims (reinforced and amplified because of the duel of the above mentioned regional powers); the changing balance of power between the still dominant but declining hegemon, the United States, and its challenger, Putin's Russia, with the «known unknown» of the future Trump's Middle East policies; and the economy, still very much based on oil and gas. Later in this work, there is an examination of the main facts and trends of 2016 and perspectives towards 2017 from the perspective of some of the most relevant Middle East countries (Saudi Arabia, Iran, Iraq, Syria and Turkey). Finally some general conclusions are offered.

Palabras clave

Oriente Medio, crisis, primavera árabe, revueltas populares, represión, Estado árabe, reforma, kurdos; islamismo, Irán, Arabia Saudí, Islam, sectarismo, suní, chií, potencia regional, Estados Unidos, Rusia, economía, petróleo, Estado Islámico, Dáesh, teocracia, Irak, construcción nacional, Siria, guerra civil, Turquía, golpe de estado, autoritarismo.

Keywords

Middle East, crisis, Arab spring, popular revolt, repression, Arab state, reform, Kurds, Islamism, Iran, Saudi Arabia, Islam, sectarianism, Sunni, Shia, regional power, United States, Russia, economy, oil, Islamic State, Daesh, teocracy, Iraq, nation-building, Syria, civil war, Turkey, coup d'etat, authoritarianism.

Introducción

Desde que la cadena de revueltas populares, conocidas como la «Primavera Árabe», incendiaron Oriente Medio y el norte de África en 2011, conmoviendo decisivamente el orden político establecido, no han dejado de producirse convulsiones en la zona. Para la mayoría de los estudiosos la «Primavera árabe» constituye un punto de inflexión que cierra una etapa y abre otra. Cualquiera que considere que el *statu quo* actual se perpetuará está profundamente equivocado. El mundo árabe está cambiando y lo está haciendo a toda prisa, aunque todavía no sepamos a ciencia cierta a dónde se dirige¹.

Dentro de este flujo dinámico iniciado en 2011, 2016 ha sido otro año de transición, en el que las múltiples crisis ya existentes han continuado desarrollándose y casi ninguna ha alcanzado un final, siquiera provisional, por el contrario, a lo largo del año la tendencia ha sido el agravamiento de los diferentes conflictos, en el sentido de hacerlos más intratables y endémicos. Al iniciarse 2017, Oriente Medio sigue siendo una de las zonas más conflictivas del mundo, con Estados en general poco estables y varias guerras abiertas desde hace años (principalmente en Siria, Irak y Yemen), lo que ha anulado los logros de una generación en el campo del desarrollo² y ha ocasionado cientos de miles de muertos³ y millones de refugiados y desplazados⁴.

¹ ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio, «Más allá de la Primavera Árabe», blog *Próximo Oriente*, 7 de marzo de 2016, disponible en <http://proximooriente.blogspot.com.es/2016/03/mas-alla-de-la-primavera-arabe.html>. Fecha de la consulta: 15 de agosto de 2016.

² Fondo Monetario Internacional, *The economic impact of conflicts and the refugee crisis in the Middle East and North Africa*, 16 de septiembre de 2016, disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1608.pdf>. Fecha de la consulta: 2 de octubre de 2016.

³ En abril de 2016 la ONU actualizó sus estimaciones hasta alcanzar cuatrocientos mil muertos en los cinco años de guerra civil siria. HUDSON, John, «UN envoy revises Syria death toll to 400.000», *Foreign Policy*, 22 de abril de 2016, disponible en <http://foreignpolicy.com/2016/04/22/u-n-envoy-revises-syria-death-toll-to-400000/>. Fecha de la consulta: 15 de septiembre de 2016. La cifra de muertos en Yemen ronda los diez mil: GOBARI, Mohamed, «UN says 10.000 killed in Yemen war, far more than other estimates», Reuters, 30 de agosto de 2016, disponible en: <http://www.reuters.com/article/us-yemen-security-toll-idUSKCN11516W>. Fecha de la consulta: 20 de septiembre de 2016.

⁴ Según datos las agencias de la ONU UNOCHA y UNHCR, los principales conflictos de Oriente Medio han generado en su conjunto 5,3 millones de refugiados y 12,6 millones de desplazados internos. El país del que procede el mayor número de refugiados del mundo es Siria, con 4,8 millones de refugiados, y 6,3 millones de desplazados internos. Turquía alberga 2,7 millones de refugiados sirios; Líbano 1,1; Jordania 664.000; Irak, 225.000 y Egipto 115.000. La guerra de Yemen ha generado 180.000 refugiados y 2,2 millones de desplazados internos. Irak, aparte de acoger casi un cuarto de millón de refugiados sirios, a su vez ha generado 277.000 refugiados propios, mientras que los desplazados internos llegaron a alcanzar los 4,1 millones. Menos conocido es el caso de Irán, que sigue acogiendo unos 979.000 refugiados, de ellos el noventa y cinco por ciento procedente de Afganistán.



Imagen 1. Oriente Medio. Fuente: Naciones Unidas.

Perspectiva regional. Las causas profundas de la inestabilidad en Oriente Medio

Antes de estudiar las vicisitudes de los diferentes conflictos de Oriente Medio en 2016, parece oportuno ilustrar el contexto en el que se han desarrollado, considerando algunos elementos comunes: la debilidad estructural de los Estados árabes, la rivalidad entre potencias regionales, la división interna en el islam entre suníes y chiíes, los cambios en la influencia relativa en Oriente Medio de las superpotencias y los factores económicos.

Debilidad estructural de los Estados-nación del mundo árabe y falta de gobernanza

Con carácter general, los Estados-nación árabes muestran una grave debilidad estructural, con dificultades para ser inclusivos y ejercer su función de redistribución de la riqueza, lo que ha producido en los últimos años una creciente deslegitimación de las élites gobernantes⁵. En ellos suele haber un

⁵ COFFMAN WITTES, Tamara, *Real Security: The interdependence of governance and stability in the Arab World*, Brookings Institution, noviembre de 2016, disponible en: <https://www.brookings.edu/research/politics-governance-and-state-society-relations/>. Fecha de la consulta: 1 de diciembre de 2016. DESSI, Andrea, *Reordering the Middle East: Peoples, borders and states in flux*, Istituto Affari Internazionali, 11 de julio de 2016, disponible en: <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1611.pdf>. Fecha de la consulta: 15 de septiembre de

poder central autoritario con escasos frenos legales o institucionales y unas élites que acaparan un porcentaje desproporcionado de la renta nacional. La falta de cauces para expresar la disconformidad y reivindicar derechos hace que estos se reclamen a menudo de forma violenta y la consiguiente represión gubernamental alimenta una espiral de insatisfacción y violencia, tal como ocurrió en la «Primavera árabe»⁶.

El sistema político, con la salvaguarda habitual de un aparato de seguridad muy desarrollado, está basado en un «contrato social» en el que, tradicionalmente, a cambio de la aquiescencia pasiva de los ciudadanos, un estado corporativista e hipertrofiado, con una economía estatista y poco eficiente, proporcional al conjunto de la población, no solo en seguridad y orden sino, sobre todo, en bienestar material. Por ello, la estabilidad ha sido mayor en aquellos Estados donde hay excedentes de recursos económicos, principalmente obtenidos del petróleo, como ocurre en los países pertenecientes al Consejo de Cooperación del Golfo (GCC)⁷.

En aquellos Estados que no disfrutaban de petróleo abundante y donde la crisis económica es endémica (por ejemplo, Egipto), mientras la clase dirigente intenta reducir los subsidios al consumo tradicionales, por ser insostenibles a largo plazo, la juventud desempleada y sin perspectivas que no ha emigrado a Europa o a los países del Golfo subsiste precariamente de la economía, informales caldo de cultivo de movimientos extremistas reivindicativos. Estos actores no estatales a menudo crean sistemas asistenciales paralelos y han llegado a suplantar en todo o en parte funciones tradicionales del Estado. Este entorno de progresiva radicalización favorece que los argumentos religiosos se mezclen con la justicia social en un cóctel explosivo, y en muchos casos incluso el «islam político» tradicional más o menos opuesto al poder establecido (representado por movimientos como el de los Hermanos Musulmanes) se ha visto desbordado por grupos yihadistas, extremos que devienen violentos. La gestión del denominado «islam político», en sus diferentes variantes, mediante los métodos de la aceptación plena, mera tolerancia, cooptación o represión ha sido muy diferente en los diferentes países y es, en general, una de las asignaturas pendientes en las naciones de Oriente Medio⁸.

2016. Un clásico es MARTÍN MUÑOZ, Gema, *El Estado árabe: crisis de legitimidad y contestación islámica*, Bellaterra, 1999.

⁶ Project on Middle East Political Science (POMEPS), *The Arab Thermidor: The resurgence of the security state*, POMEPS studies n.º 11, London School of Economics, Middle East Centre, 27 de febrero de 2015, disponible en: http://pomeps.org/wp-content/uploads/2015/03/POMEPS_Studies_11_Thermidor_Web.pdf. Fecha de la consulta: 15 de septiembre de 2016.

⁷ Arabia Saudí, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar.

⁸ En dos ejemplos extremos, en Turquía el islamismo moderado del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP), de Recep Tayyip Erdogan, ha ocupado democráticamente el poder y gobierna el país de forma ininterrumpida desde 2003. Por el contrario, en Egipto, en julio de 2013 los Hermanos Musulmanes fueron desalojados del poder, al que accedieron tras las elecciones presidenciales en 2012, a través de un golpe de estado militar, tras la con-

A lo anterior hay que unir el «pecado original» de la mayoría de los Estados de Oriente Medio de ser construcciones políticas relativamente recientes, que se remontan tan solo al desmembramiento del Imperio turco tras el final de la Primera Guerra Mundial, esta relativa inmadurez haría casi inevitables las actuales turbulencias dentro de un proceso de construcción nacional interna aún inacabado.

Aparte de Israel, así como de Irán y Turquía⁹, la práctica totalidad de los Estados de la zona se definen a sí mismos básicamente como «árabes», teniendo una lengua y una cultura común. Sin embargo, la cohesión de muchos de los Estados «árabes» de Oriente Medio, como Irak, Líbano, Siria o Yemen se complica por incluir dentro de sus fronteras comunidades culturales o religiosas diferenciadas (suní, chií, kurda, drusa, cristiana, turcomana, etcétera) en las que su reconocimiento oficial y el grado de identificación de las mismas con el Estado-nación es variable¹⁰. A esto hay que unir la pervivencia de estructuras tribales, con sus jerarquías y administración informales pero no por ello menos reales, en numerosos países de la zona, que contribuyen a una mayor fragmentación de las estructuras políticas y sociales¹¹.

Particularmente, se hace notar la problemática específica derivada de uno de los mayores «pueblos sin Estado» de todo el mundo, el kurdo, en el que, de forma peculiar dentro de Oriente Medio, las señas de identidad no son religiosas sino culturales¹². Un difuso «Kurdistán» comprende parte de Turquía, Siria, Irak e Irán; para esos países, la cuestión kurda es nada menos que «existencial», en particular para Turquía e Irak en función del elevado porcentaje de población kurda. Destaca el hecho de que las circunstancias de la comunidad kurda en cada país son muy diferentes, incluyendo la relación con el poder central, su acceso a recursos económicos, e incluso su

trovertida gestión del presidente Mohammed Mursi, actualmente encarcelado, junto con miles de sus seguidores.

⁹ Dos de las grandes potencias regionales de la zona que, aunque de religión musulmana, tienen una cultura de siglos claramente diferenciada de la árabe.

¹⁰ Ver el número monográfico dedicado a *Minorías y fronteras en el mundo árabe*, Afkar/Ideas, n.º 52, Estudios de Política Exterior, invierno 2016-2017.

¹¹ LIU, Ted, «Etnias y tribalismo en las transiciones árabes», Policy brief n.º 86, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), noviembre de 2012, disponible en http://fride.org/descarga/PB_86_Etnias_y_tribalismo_en_transiciones_arabes.pdf. Fecha de la consulta: 14 de noviembre de 2016.

¹² Se calcula que hay alrededor de 40 millones de kurdos: 22,5 millones en Turquía, el diecinueve por ciento de la población total turca; 10 millones en Irán, el diez por ciento de la población iraní; 4,5 millones en Irak, entre un quince y un veinte por ciento del total de Irak; unos 3 millones en Siria, un nueve por ciento; 500.000 en Armenia, Georgia y Azerbaiján, y unos dos millones en diversos países europeos. ESTÉVEZ, Juan Amancio, «La cuestión kurda a raíz del conflicto con Dáesh en Siria e Irak», Grupo de Estudios de Seguridad Internacional (GESI), 22 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-cuesti%C3%B3n-kurda-ra%C3%ADz-del-conflicto-con-daesh-en-siria-e-irak>. Fecha de la consulta: 08 de septiembre de 2016.

relación con los kurdos de los Estados vecinos; a veces incluso existen notables divisiones internas dentro de los kurdos del mismo país¹³.

En todo caso, puede concluirse que, pese a las muchas imperfecciones de los Estados-nación de Oriente Medio, lo cierto es que en la actualidad no se dispone de un concepto organizativo de recambio, pues el panarabismo secular (del tipo intentado por Nasser en los años 60 del pasado siglo), el panislamismo (que promocionó hace años Erdogan desde Turquía) o el sectarismo de base suní (que promueve el Califato del Dáesh/Estado Islámico) o chií son como mínimo igual de problemáticos, si no más.

Rivalidad entre potencias regionales versus división interna en el islam entre suníes y chiíes

En la actualidad, el «orden regional» de Oriente Medio puede considerarse organizado en torno a cinco potencias medias: Israel, Egipto, Arabia Saudí, Irán y Turquía, que, tras la «Primavera árabe» y el debilitamiento del predominio norteamericano en la zona, han constituido una «multilateralidad competitiva»¹⁴ de gran volatilidad, caracterizada por el alineamiento temporal a corto plazo de esas potencias en alianzas cambiantes en relación con temas concretos, con una mentalidad de «juego de suma cero» poco proclive a acuerdos¹⁵.

Se significa que hasta fecha muy reciente la relación entre todas las potencias regionales estaba articulada dentro del esquema general de la *Pax americana* de la Posguerra Fría, con un *statu quo* que marginaba a Irán, Irak

¹³ Por solo citar algunos ejemplos, los kurdos de Irak disfrutaban de un Gobierno regional autónomo reconocido por el Gobierno central de Bagdad y disponen de abundantes recursos petrolíferos; aún así, hay fuertes divisiones internas en el Kurdistán iraquí: el partido kurdo iraquí KDP de Massud Barzani es más proindependentista y mantiene buenas relaciones con Turquía, lo opuesto al partido rival, el PUK de Jalal Talabani. Los kurdos turcos tienen una visión pankurda de la que se carece en Irán o Irak, y a su vez están divididos entre el movimiento terrorista del *PKK*, enfrentado frontalmente al Gobierno turco, y los posibilistas del partido de izquierda moderada HDP de Selahattin Demirtas, que enfatiza su componente progresista sobre la impronta étnicamente kurda e intenta participar en las instituciones del estado. HILTERMAN Joost, «The Kurds: A divided future?», *The New York Review of Books*, 19 de mayo de 2016, disponible en: <http://www.nybooks.com/daily/2016/05/19/kurds-syria-iraq-divided-future/>. Fecha de acceso 02.10.2016.

¹⁴ Según la expresión de Kristina Kausch en KAUSCH, Kristina, «Competitive multipolarity in the Middle East», Istituto Affari Internazionali (IAI), 10 de septiembre de 2014, disponible en: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1410.pdf>. Fecha de la consulta: 4 de octubre de 2016.

¹⁵ MALMVIG, Helle; QUERO, Jordi, y Soler Eduard, «The contemporary regional order», en MENARA (Middle East and North Africa Regional Architecture), Project, Methodology and Concept Papers, n.º 1, *Reconceptualizing orders in the MENA región*, 24 de noviembre de 2016, pp. 33-55, disponible en: http://www.menaraproject.eu/wp-content/uploads/2016/11/menara_cp_1-2.pdf. Fecha de la consulta: 9 de diciembre de 2016. Ver también BUZAN, Barry, y WAEVER, Ole, *Regions and Powers, The structure of international security*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge University Press, 2003, pp. 187-218.

y Siria, así como diluía el conflicto palestino-israelí como epicentro de la violencia¹⁶. Este orden regional, consolidado tras la victoria de Estados Unidos en la Guerra del Golfo en 1991, empezó a erosionarse tras el 11-S de 2001 y la subsiguiente intervención norteamericana en Afganistán e Irak y, como se verá en el apartado siguiente, está en proceso de reconfiguración tras hacerse patente la falta de voluntad de Estados Unidos de asumir el coste de mantenerse como potencia hegemónica y garante del sistema.

Un elemento central en la actual articulación geopolítica de Oriente Medio es la competición estratégica entre Arabia Saudí e Irán, que en 2016 se ha llevado al extremo y ha polarizado la actuación de otros actores menores¹⁷. La causa de la novedosa asertividad saudí ha sido la percibida actitud de apaciguamiento e ingenuidad de Estados Unidos frente a la creciente agresividad exterior de Irán durante los ocho años de la Administración Obama, culminada en el acuerdo nuclear de julio de 2015¹⁸. Así, tras asisitir impotente al abandono de Irak y su percibida integración en la órbita de Teherán, ante el desinterés norteamericano frente al expansionismo iraní en Siria y Yemen, y frente a la consolidación de la posición de predominio de Hezbollah, fiel aliado de Irán en Líbano, el nuevo equipo dirigente en Arabia Saudí, tras la ascensión al trono del rey Salmán bin Abdulaziz en enero de 2015, decidió desafiar directamente al régimen de los ayatolás, sin contar con Estados Unidos.

Arabia Saudí sorprendió al mundo interviniendo militarmente en Yemen en marzo de 2015 a la cabeza de una coalición internacional *ad hoc*¹⁹ para frenar

¹⁶ De todos modos, la causa palestina ha seguido manteniendo una gran resonancia simbólica popular en «la calle árabe», frente a la actitud contemporizadora de las élites aliadas de Estados Unidos.

¹⁷ Sobre las raíces y las manifestaciones de la rivalidad entre Irán y Arabia Saudí ver MABÓN, Simón, «Arabia Saudí, Irán y la geopolítica cambiante de Oriente Medio», *Estudios de Política Exterior, Afkar/Ideas* n.º 46, verano de 2015, *Guerra Fría en Oriente Medio*, disponible en: <http://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/arabia-saudi-iran-y-la-geopolitica-cambiante-de-oriente-medio/>. Fecha de la consulta: 18 de octubre de 2016. SUSSER Asher, «Iran and the Arabs: the historical shift in the balance of power», *Institute for National Security Studies (Israel), INSS, Strategic Assessment*, Vol. 18, n.º 3, octubre de 2015, disponible en: [http://www.inss.org.il/uploadimages/systemFiles/adkan18_3ENG%20\(4\)_Susser.pdf](http://www.inss.org.il/uploadimages/systemFiles/adkan18_3ENG%20(4)_Susser.pdf). Fecha de la consulta: 21 de octubre de 2016. ORTEGA, Andrés, «Arabia Saudí contra Irán: la verdadera rivalidad en Oriente Medio», 12 de enero de 2016, Real Instituto Elcano, disponible en: <http://www.blog.rielcano.org/arabia-saudi-iran-la-verdadera-rivalidad-oriente-medio/>. Fecha de la consulta: 25 de octubre de 2016. También YOUNG, Michael, «Turban versus Crown», *Diwan*, Carnegie Middle East Center, 7 de octubre de 2016, disponible en: <http://carnegie-mec.org/diwan/64748>. Fecha de la consulta: 22 de octubre de 2016.

¹⁸ Para Riad el análisis sobre Oriente Medio de la Administración Obama ha sido «equivocado, cortoplacista y arriesgado», aunque no deja de ser consciente de que, a corto y medio plazo, el apoyo de Estados Unidos sigue siendo imprescindible. SAGER, Abdulaziz, «Evolving Saudi-US ties», *Arab News*, 17 de abril de 2016, disponible en: <http://www.arabnews.com/columns/news/911451>. Fecha de la consulta: 14 de octubre de 2016.

¹⁹ Incluyendo a todos los países del Consejo de Cooperación del Golfo (menos Omán), Egipto, Marruecos, Jordania y Sudán. Estados Unidos, que no consta que fuera consultado previamente, y el Reino Unido también han contribuido con un apoyo indirecto a la operación saudí.

la expansión de la minoría chií houthi, a la que consideraba (de forma poco matizada) un títere de Irán. A lo largo de 2016 se ha producido una auténtica «guerra fría» entre Arabia Saudí e Irán, que han roto relaciones diplomáticas y han protagonizado múltiples episodios de enfrentamientos diplomáticos y políticos en diferentes ámbitos, incluso, entre recriminaciones mutuas, este año ningún iraní ha podido realizar la peregrinación a La Meca (Hajj)²⁰. Ambos países se acusan mutuamente de estar detrás del Dáesh/Estado islámico y de Al Qaeda, de realizar ciberataques y espiarse mutuamente, así como de promover la agitación de las minorías étnico-religiosas en el territorio de su rival (la chií en Arabia Saudí y las árabe y kurda en Irán). Igualmente, mientras Riad denuncia el apoyo de Teherán a los crímenes de guerra del dictador al-Ássad en Siria contra su propia población, los iraníes reprochan al reino saudí la catástrofe humanitaria provocada por su intervención militar en Yemen y critican su tibieza frente a Israel. Esta escalada ha hecho temer que pudiera derivar en un conflicto armado directo, pero, aparentemente, ambos rivales, que comparten la preocupación por su propia estabilidad interna, se contentan con rivalizar en terceros países a través de peones interpuestos o intercambiar duras declaraciones, al menos por ahora.

La competición Irán-Arabia Saudí se superpone a la fractura entre suníes y chiíes en el seno del islam²¹. La mayoritaria religión musulmana común podría haber sido un factor unificador en Oriente Medio, pero la rivalidad regional entre Riad y Teherán ha reforzado la dialéctica de división en el islam entre suníes y chiíes, que data del siglo octavo. Tanto Arabia Saudí como Irán, aspirando a encabezar el islam suní y chií, respectivamente²², han promocionado directa e indirectamente con notable éxito este fraccionamiento sectario. Mientras los conflictos en Irak, Siria y Yemen y la violencia sectaria del Dáesh/Estado Islámico han agrandado la brecha entre suníes y chiíes, esta fractura (que ha podido gestionarse pacíficamente en diferentes épocas y países) ha sido también empleada con fines espurios por otros ac-

²⁰ La chispa inicial surgió en enero de 2016, cuando el clérigo de la minoría chií Nimr al-Nimr fue ejecutado por las autoridades saudíes, lo que desencadenó desórdenes populares en Irán que terminaron con el asalto y la quema de la embajada saudí en Teherán y el consulado en Mashhad. Posteriormente, se produjo la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países (pronto imitada por otros aliados de Arabia Saudí).

²¹ En realidad se trata de una aproximación muy simplificada, pues, por un lado, el Islam abarca otras escuelas de pensamiento y, a su vez, suníes y chiíes se subdividen en otros grupos, lo que implica una mayor complejidad. Ver Council on Foreign Relations (CFR), *The Sunni-Shia divide*, febrero de 2016, disponible en: http://www.cfr.org/peace-conflict-and-human-rights/sunni-shia-divide/p33176#/?cid=otr-marketing_url-sunni_shia_infoguide. Fecha de la consulta: 24 de septiembre de 2016.

²² No obstante, mientras Irán es de forma clara e indisputada la cabeza del «creciente chií», que en su dimensión política se ha autodenominado «Eje de la resistencia frente a Occidente e Israel», comprendiendo a Irán, Siria y Hezbollah en Líbano y con estrechas relaciones con Irak y el grupo chií Houthi en Yemen, por su parte, Arabia Saudí no ha visto reconocida su buscada primacía en el ámbito suní por naciones suníes como Egipto o Turquía, que tienen sus propias ambiciones regionales.

tores a escala nacional y local para apuntalar su posición de poder²³. Tanto en Irak como en Siria esta dinámica sectaria, una vez puesta en marcha, se ha realimentado hasta haber conseguido crear unos bloques cohesionados e incompatibles entre sí.

Es de notar que aunque la población musulmana suní es muy superior numéricamente a la chií (85 *versus* 15 por ciento), esta proporción global se materializa de forma muy diferente en cada uno de los países de Oriente Medio, lo que condiciona la política y actitudes de cada Estado.

País	Irán	Bahréin	Irak	Líbano	Siria	Arabia Saudí	Turquía	Egipto
Porcentaje de población musulmana versus población total	99	70	99	61	93	93	98	95
Porcentaje de población musulmana chií	90-95	65-75	45-55	45-55	15-20	10-15	10-15	1

Tabla 1. Porcentaje de población musulmana y, dentro de esta, proporción de chiíes, en diversos países de Oriente Medio. Fuente: Pew Research Center²⁴.

Cambios en la influencia relativa de las superpotencias en Oriente Medio

La corriente general de la globalización y el final del «momento unipolar norteamericano» que se originó a la conclusión de la Guerra Fría ha puesto

²³ ABDO, Genevieve, «The new Sectarianism: Arab uprisings and the ebirth of the Sunni-Shia divide», The Saban Center for Middle East Policy at Brookings, Analysis paper n.º 29, abril de 2013, disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/sunni-shia-abdo.pdf>. Fecha de la consulta: 25 de agosto de 2016; ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio, «La fractura suní-chií en Oriente Medio», esglobal, 24 de febrero de 2015, disponible en <https://www.esglobal.org/la-fractura-suni-chii-en-oriente-medio/>. Fecha de la consulta: 29 de agosto de 2016. Project on Middle East Political Science (POMEPS), *The Gulf escalating sectarianism*, POMEPS briefings n.º 28, 5 de enero de 2016, disponible en: <https://pomeps.org/2016/01/05/brief-28-the-gulfs-escalating-sectarianism/>. Fecha de la consulta: 11 de octubre de 2016; VAKIL, Sanam, «The Saudi-Iran stand-off is not really sectarian», Chatham House, *Expert comment*, 12 de enero de 2016, disponible en: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/saudi-iran-standoff-not-really-sectarian>. Fecha de la consulta: 5 de septiembre de 2016.

²⁴ LIPKA, Michael, «The Sunni-Shia divide: Where they live, what they believe and how they view each other», Pew Research Center, *Fact Tank*, 18 de junio de 2014, disponible en: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/06/18/the-sunni-shia-divide-where-they-live-what-they-believe-and-how-they-view-each-other/>. Fecha de la consulta: 20 de agosto de 2016.

en cuestión la relación tradicional de dependencia entre Estados Unidos y sus Estados «clientes» en Oriente Medio, creando un nuevo orden regional cada vez más multipolar y competitivo, en el que las grandes potencias tienen más complicado hacer prevalecer sus propias políticas, pero, además, desde 2015 las dinámicas regionales se han visto alteradas también en función del nuevo y asertivo rol desempeñado por Rusia²⁵.

Desde el final de la Guerra Fría, Estados Unidos había mantenido el monopolio del intervencionismo político y militar en la zona, establecido claramente en la primera Guerra del Golfo en 1991 y vuelto a manifestar contundentemente con la invasión de Irak en 2003. La actitud de las élites árabes frente a este predominio norteamericano era generalmente de aceptación, pues, pese a cierta retórica ocasional (sobre todo para consumo interno) sobre el intervencionismo occidental, todos eran conscientes de que, por un lado, garantizaba el *statu quo* y, por otro, constituía un freno eficaz frente a la amenaza iraní. No obstante, la visión de los gobernantes árabes suníes comenzó a cambiar ante el «abandono» estadounidense de Irak en 2010, dejando el poder en manos de dirigentes chiíes próximos a Teherán, seguido de la impasibilidad de Washington ante el derrocamiento de viejos y fieles aliados, como el régimen egipcio de Hosni Mubarak²⁶.

Enfrentado al desorden originado por las «Primaveras árabes», Estados Unidos ha tenido dificultades para mantener un equilibrio entre el discurso de promoción de la democracia y la *realpolitik* derivada de la salvaguarda de sus intereses nacionales en el corto plazo. Más aún, con los efectos de la crisis económica de 2008 aún sin cicatrizar, escarmentada por las impopulares y prolongadas campañas en Irak y Afganistán, así como por los indeseados efectos colaterales de la intervención en Libia en 2011 y más independiente de los flujos del petróleo de Oriente Medio debido al desarrollo de la tecnología del *fracking*, la Administración Obama anunció explícitamente que pensaba reducir su huella en Oriente Medio para «pivotar» hacia Asia Oriental y el Pacífico, lo que hizo pública la crisis del *statu quo* regional bajo patrocinio norteamericano²⁷. El campo quedaba así libre para actores regionales crecientemente asertivos como Turquía, Irán o Arabia Saudí, enfrentados entre sí.

Pero el golpe de gracia definitivo al tambaleante «viejo orden» de Oriente Medio fue asestado en el otoño de 2015 cuando, sorpresivamente, la Rusia de Putin aprovechó para volver al primer plano de la escena internacional y manifestarse de nuevo como una superpotencia «constructiva» e impres-

²⁵ Para una discusión sobre la relación entre las dinámicas globales y las específicas de Oriente Medio, ver MORILLAS, Pol; ROZSA, Erszébet N., y SZALAI, Mate, «Global Dynamics in the MENA region», en MENARA, *Reconceptualizing orders in the MENA región, op. cit.*, pp. 68-87.

²⁶ LYNCH, Marc, «The New Arab Wars», Public Affairs, Nueva York, 2016, pp. 189-201.

²⁷ GOLDBERG, Jeffrey, «The Obama Doctrine», *The Atlantic*, abril de 2016, disponible en: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>. Fecha de la consulta: 18 de agosto de 2016.

cindible en Oriente Medio, intentando relegar a un segundo plano su desafío al orden internacional perpetrado en Ucrania en 2014. Para ello, Rusia intervino militarmente en Siria en defensa del debilitado régimen de Bashar al-Assad, proyectando y sosteniendo su poder militar con singular eficacia y desarrollando una intensidad bélica que Estados Unidos no estaba dispuesto a emular. La diestra combinación del presidente ruso Vladimir Putin de acción política, diplomática y militar ha conseguido modificar decisivamente el curso de la contienda siria, habiéndose alcanzado igualmente un protagonismo de Moscú inédito en la zona desde los tiempos de la Guerra Fría. Tras haber flirteado con cooperar con los Estados Unidos en Siria a lo largo de 2016, manteniendo a la vez una estrecha coordinación con Irán en el campo de batalla sirio (no exenta de suspicacias) y habiendo conseguido dar un giro de ciento ochenta grados en la relación ruso-turca²⁸, Putin ha marginado completamente a Washington del desenlace en Aleppo y del alto el fuego posterior en diciembre de 2016, haciendo aparecer a Estados Unidos como impotente para modificar los acontecimientos sobre el terreno²⁹. Rusia, en fuerte contraste con Occidente, ha mostrado tener unos objetivos claros en Siria acordes con sus intereses nacionales y ha encaminado todas sus acciones a lograr su consecución, ha vuelto a Oriente Medio para quedarse, como quedó de manifiesto tras la formalización del acuerdo con el Gobierno sirio para aumentar la capacidad de la ya existente base naval de Tartus³⁰.

Casi todo han sido éxitos en 2016 para Moscú³¹, pero su propia posición privilegiada recién alcanzada podría empezar a evidenciar en 2017 sus limitaciones. Aún es pronto para estimar la relevancia respecto a Oriente Medio de la presumida disposición a colaborar entre Trump y Putin, pero Moscú es

²⁸ Tras la grave crisis ocasionada por el derribo de un Sukhoi Su-24 ruso por Turquía en noviembre de 2015, a la que siguió la imposición de severas sanciones comerciales por Moscú. No obstante, el final de esta crisis bilateral, por iniciativa de Ankara, solo puede entenderse considerando el conjunto de los factores de la situación política turca, tal como se verá más tarde.

²⁹ KOZHANOV, Nicolay, «Russia's military intervention in Syria makes it a key regional player», *Expert Comment*, Chatham House, 2 de octubre de 2015, disponible en: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/russias-military-intervention-syria-makes-it-key-regional-player>. Fecha de la consulta: 8 de octubre de 2016. KILCULLEN, David, «Blood year. The Islamic State and the failures of the War on Terror», Hurst and Company, Londres, 2016, pp. 185-197.

³⁰ OSBORN, Andrew, «Russia to build permanent Syrian naval base, eyes other outposts», *World News*, Reuters, 10 de octubre de 2016, disponible en: <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-russia-tartus-idUSKCN12A0W6>. Fecha de la consulta: 15 de octubre de 2016. Sobre las dimensiones políticas del renovado papel de Rusia en Oriente Medio, ver GUL, Mohamed Zahed, «Russia's new openness in the Middle East», *Middle East Monitor*, 6 de enero de 2017, disponible en: <https://www.middleeastmonitor.com/20170106-russias-new-openness-in-the-middle-east/>. Fecha de la consulta: 6 de enero der 2017.

³¹ SUCHKOV, Maxim A., «Here's why Russia gives itself high marks for 2016», *Al Monitor*, 2 de enero de 2017, disponible en: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/01/russia-agenda-middle-east-foreign-policy-syria.html>. Fecha de la consulta: 3 de enero de 2017.

suficientemente realista para saber que no puede prescindir totalmente de la aquiescencia de Estados Unidos. Por otro lado, no está claro cuánto más tiempo podrá sostener (o tendrá voluntad para hacerlo) Putin su onerosa intervención político-militar en una zona que, en principio, no es tan vital para los intereses rusos como el mar Negro o Ucrania. Otra incógnita es hasta cuándo se podrá mantener la coordinación estratégica ruso-iraní³², pues Teherán tiene su propia visión regional no coincidente con la rusa, o cuál es el futuro del entendimiento ruso con Turquía, una potencia que, pese a su reciente aproximación coyuntural a Moscú, ha sido tradicionalmente hostil a Rusia y cuya trayectoria internacional reciente parece bastante irregular. Todo lo anterior lleva a concluir que no está claro que Rusia pueda, o siquiera desee, intentar asumir el papel hegemónico del que han disfrutado previamente los Estados Unidos en la región, aunque desde luego aspira a aumentar su peso político, tanto en Oriente Medio como a nivel global³³.

En el caso de Estados Unidos, de forma voluntaria se ha concentrado exclusivamente en la «guerra contra el Dáesh/Estado Islámico», tanto en Siria como en Irak desde la perspectiva minimalista del contraterrorismo³⁴, obviando los efectos del resto de los conflictos que se están desarrollando simultáneamente. Renuente a una intervención permanente o duradera en Oriente Medio, parece que Washington asume que son incapaces de influenciar decisivamente los múltiples actores locales, a menudo con intereses encontrados³⁵. En función del complejo contexto regional, no parece que la reocupación territorial del «califato» del Dáesh/Estado Islámico por parte de la disjunta Coalición Internacional liderada por Estados Unidos y sus aliados locales serán capaces de restablecer la estabilidad de Oriente Medio; con mayor modestia, ni siquiera hay garantías de que Irak finalmente se estabilice, pero Estados Unidos parece resignado ante esta perspectiva. Visto desde Washington, apuntalar el orden regional tal como existía antes de 2011, incluso si fuera una misión factible (que no está claro que lo sea),

³² TRENIN, Dmitri, *Russia and Iran: historic mistrust and contemporary partnership*, Carnegie Moscow Center, 18 de agosto de 2016, disponible en: <http://carnegie.ru/2016/08/18/russia-and-iran-historic-mistrust-and-contemporary-partnership-pub-64365>. Fecha de la consulta: 20 de diciembre de 2016.

³³ Ver el útil recordatorio sobre los factores limitativos de un hipotético liderazgo regional de Rusia en Oriente Medio en CAMMACK, Perry, y SOKOLOVSKY, Richard, «Not so fast», *Diwan*, Carnegie Middle East Center, 3 de enero de 2017, disponible en: <http://carnegie-mec.org/diwan/66574?lang=en>. Fecha de la consulta: 6 de enero de 2017.

³⁴ Ver GIL GUERRERO, Javier, «Operación Inherent Resolve: una campaña de bajo coste, baja intensidad y baja participación», Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 13 de mayo de 2016, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEO47-2016_Inherent_Resolve_JavierGilGuerrero.pdf. Fecha de la consulta: 15 de septiembre 2016.

³⁵ Ver el perspicaz análisis de KNIGHTS, Michael, «Time to focus on the wars within the war against the Islamic State. *War on the rocks*», 21 de diciembre de 2015, disponible en: <https://warontherocks.com/2015/12/time-to-focus-on-the-wars-within-the-war-against-the-islamic-state/>. Fecha de la consulta: 20 de septiembre de 2016.

requeriría tal inversión de recursos políticos, militares y económicos que no está dispuesto a llevarla a cabo en una región que ya no se considera tan prioritaria para los intereses globales norteamericanos. Así, Estados Unidos parece haberse autolimitado a una estrategia de mínimos y de gestión de daños, sin pretender recuperar la hegemonía absoluta de antaño. No obstante, es preciso recordar que, aun con su influencia en evidente declive, Estados Unidos permanece como el principal actor internacional en Oriente Medio a gran distancia del resto de sus competidores, incluida Rusia.

Para 2017, el impacto de los eventuales cambios de la Administración Trump es difícil de predecir. Oriente Medio no parece ser una de las prioridades de la nueva Casa Blanca, con una visión de la política internacional muy centrada en una definición estrecha de los intereses nacionales norteamericanos y poco partidaria de asumir compromisos adicionales. Junto a la idea general de Trump de que es posible una mayor cooperación con Rusia (en oposición a un previsible enfrentamiento comercial con China), tan solo tres temas puntuales parecen haber merecido su atención en Oriente Medio: la eliminación del Dáesh/Estado Islámico y las actuaciones contra el terrorismo, el reforzamiento de los vínculos con Israel y la contención de Irán, incluyendo el cuestionamiento del pacto nuclear. Esto permite augurar una implicación norteamericana selectiva en el conjunto de la región, tan solo para atender los tres objetivos individuales ya citados³⁶. Irónicamente, en su consideración de Oriente Medio como zona no prioritaria (frente a China/Asia Oriental y a la dimensión doméstica), Trump mantiene una inconsciente continuidad con la postura de Obama, aunque solo el tiempo dirá si los acontecimientos en el imprevisible Oriente Medio arrastran (otra vez) a regañadientes a Estados Unidos hacia un nivel de intervención mayor que el deseado³⁷.

Factores económicos

Parte de la crisis económica endémica que tantas consecuencias negativas ha tenido sobre Oriente Medio se debe a unos precios del petróleo excepcionalmente bajos desde el final de 2014, que han lastrado los equilibrios

³⁶ GARCÍA ENCINA, Carlota, «Estados Unidos 2016: Trump y la política exterior», Real Instituto Elcano, ARI 78/2016, 4 de noviembre de 2016, disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari78-2016-garciaencina-eeuu-2016-trump-politica-exterior. Fecha de la consulta: 11 de noviembre de 2016. DOMÍNGUEZ DE OLAZABAL, Itxaso, «Trump en Oriente Medio: Manual de uso», *Esglobal*, 18 de noviembre de 2016, disponible en: <https://www.esglobal.org/trump-oriente-medio-manual-uso/>. Fecha de la consulta: 20 de noviembre de 2016. GHITIS, Frida, «Arab rulers are happy to see Obama go but uncertain about Trump», *World Politics Review*, 1 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/20569/arab-rulers-are-happy-to-see-obama-go-but-uncertain-about-trump>. Fecha de la consulta: 7 de diciembre de 2016.

³⁷ Tal como ya le ocurrió a Obama en 2014 ante el auge del Dáesh/Estado Islámico, forzándole a postergar permanentemente su anunciado y nunca llevado a cabo «pivote» hacia el Pacífico.

presupuestarios de unos Estados excesivamente dependientes de este recurso³⁸. Tras meses de intensa negociación, la organización de países exportadores de petróleo (OPEP/OPEC) acordó en Viena en noviembre un recorte de la producción (al que se han adherido posteriormente otros países que no forman parte de la OPEP, como Rusia), que ha dado como resultado un alza moderada de precios del crudo. A pesar de las posturas inicialmente contrapuestas de diferentes actores (en particular los archirivales Arabia Saudí e Irán), finalmente fue posible un acuerdo para beneficio mutuo, algo no muy habitual en Oriente Medio y que ha permitido elaborar los presupuestos para 2017 de los países productores en mejores condiciones³⁹.

La crisis del precio de los hidrocarburos y, en algunos casos, la constatación de la limitación de las reservas de petróleo y gas, que varía ampliamente entre países, ha impulsado a los principales Estados productores, principalmente del Golfo, a realizar planes para transformar sus economías hacia modelos más abiertos, sostenibles, diversificados y competitivos, con un peso del sector público más reducido, menos subsidios y menor dependencia del petróleo⁴⁰. El pistoletazo lo ha dado Arabia Saudí con su «Visión 2030», pero otros Estados del Golfo ya están trabajando en esta línea. No obstante, hay división de opiniones respecto a la capacidad (e incluso la vo-

³⁸ La participación de las ventas de petróleo en el Producto Interior Bruto de los países productores de Oriente Medio varía entre el cincuenta y el sesenta y cinco por ciento, según países.

³⁹ Desde finales de 2014, ante la caída de la demanda y el exceso de producción, el precio del barril de crudo se redujo de unos 100-120 dólares a menos de 45, y en enero de 2016 había llegado a los 26 dólares por barril. Tras el pacto de la OPEP para la reducción de la producción del crudo el 5 de diciembre el Brent alcanzaba los 55 dólares por barril, tras crecer un ocho por ciento en cuestión de días, con una perspectiva de repunte moderado. European Commission Joint Research Centre (JRC) Science for Policy Report, *Impact of low oil prices on oil exporting countries*, 12 de mayo de 2016, disponible en: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC101562/jrc101562_impact%20of%20low%20oil%20prices%2020160512.pdf. Fecha de la consulta: 15 de octubre de 2016. RAZZOUK, Nayla; RASCOUET, Angelina, y MOTEVAALI, Goldar, «OPEC confounds skeptics, agrees to first oil cuts in 8 years», *Markets*, Bloomberg, 30 de noviembre de 2016, disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-11-30/opec-said-to-agree-oil-production-cuts-as-saudis-soften-on-iran>. Fecha de la consulta: 2 de diciembre de 2016. El acuerdo de la OPEP se logró cuando Arabia Saudí accedió a recortar su producción mientras permitía que Irán aumentara la suya levemente para alcanzar las cifras previas a la imposición de las sanciones internacionales (2012-2015). Middle East Institute, «Monday briefing, OPEC deal: a win for Iran», 5 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.mei.edu/content/article/monday-briefing-opec-deal-win-iran>. Fecha de la consulta: 10 de diciembre de 2016.

⁴⁰ En el caso de Arabia Saudí, el petróleo representa el setenta y cinco por ciento de los ingresos del Gobierno y la mitad del Producto Interior Bruto (PIB), y dos tercios de los ciudadanos saudíes trabajan en el sector público. LARSON, Alan, y PENCE, Constance Anne, «Saudi Arabia's Vision 2030, Ambitions to modernize and diversify the economy», *Global Policy Watch*, 6 de junio de 2016, disponible en: <https://www.globalpolicywatch.com/2016/06/saudi-arabias-vision-2030-ambitions-to-modernize-and-diversify-the-economy/>. Fecha de la consulta: 20 de agosto de 2016.

luntad real) de modificar los sistemas económicos existentes, debido a sus implicaciones, incluyendo desde un posible compromiso de la paz social en tiempos de crisis con reformas impopulares, hasta el impacto sobre la distribución del poder dentro de cada Estado, al afectar a los intereses de grupos oligárquicos⁴¹.

Más delicada es la situación de los países no productores de crudo, en algunos de los cuales la situación social y económica ya es crítica. Las dificultades económicas normalmente se relacionan con un aumento de la conflictividad política y social, provocando el consiguiente corolario de inestabilidad, descontento popular y deslegitimación del orden existente que realimenta el ciclo. En particular, destaca el caso de Egipto, que tras haberse embarcado en grandes proyectos de infraestructuras aún no ha empezado a recoger ningún fruto y al que el Fondo Monetario Internacional ha tenido que inyectar liquidez ante el persistente empeoramiento de la economía⁴².

Como signo esperanzador de cara al futuro se encuentran los recientemente descubiertos yacimientos de gas en el Mediterráneo oriental, en los que aún no se ha iniciado una explotación plena. Los presuntos beneficiarios podrían ser, en diferente grado, todos los Estados ribereños (por ahora, Egipto, Israel y Chipre, pero podrían incluir también a Líbano, Siria, y, en su día, incluso la Autoridad Palestina). Las posibilidades económicas que se abren han influido en la reapertura de las negociaciones para la reunificación de Chipre, que podrían fructificar en 2017⁴³, han contribuido a mantener la sintonía estratégica entre Egipto e Israel y han sido uno de los factores expresamente reconocidos en la reconciliación entre Turquía e Israel que tuvo lugar en junio de 2016⁴⁴.

⁴¹ Sobre la «Visión 2030» de Arabia Saudí, ver la página web oficial del Gobierno saudí en <http://vision2030.gov.sa/en>. Fecha de la consulta: 20 de septiembre de 2016. KINNINMONT, Jane, «Saudi Arabia faces its future in visión 2030 Reform Plan», Chatham House, 29 de abril de 2016, disponible en: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/saudi-arabia-faces-its-future-vision-2030-reform-plan>. Fecha de la consulta: 25 de septiembre de 2016. Una visión escéptica en CALABRO, Philip, «Saudi Arabia's post oil plan enters slippery slope», *Al Monitor*, 27 de mayo de 2016, disponible en: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/05/saudi-arabia-love-oil-aramco-ipo.html>. Fecha de la consulta: 21 de agosto de 2016.

⁴² ELMESHAD, Mohamed, «Egypt's ad hoc economy», *Sada*, Carnegie Endowment for International Peace, 20 de julio de 2016, disponible en: <http://carnegieendowment.org/sada/64140>. Fecha de la consulta: 19 de septiembre de 2016. NÚÑEZ VILLAVARDE, Jesús A., «El FMI cree en Egipto, ¿alguien más?», *Blog*, Real Instituto Elcano, 14 de noviembre de 2016, disponible en: <http://www.blog.rielcano.org/el-fmi-cree-en-egipto-alguien-mas/>. Fecha de la consulta: 21 de noviembre de 2016.

⁴³ STEFANINI, Sara, «Cyprus, the endgame», *Politico*, 9 de enero de 2017, disponible en: <http://www.politico.eu/article/cyprus-news-standoff-talks-reunification-turkey-greece-anastasiades/>. Fecha de la consulta: 10 de enero de 2017.

⁴⁴ US Congressional Research Center, *Natural Gas discoveries in the Eastern Mediterranean*, 15 de agosto de 2016, disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R44591.pdf>. Fecha de la consulta: 18 de noviembre de 2016.

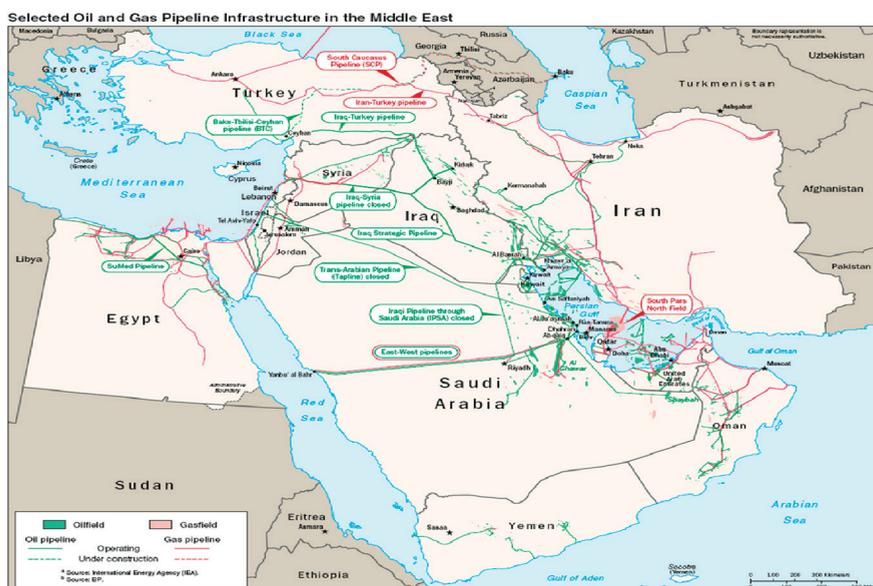


Imagen 2. Infraestructura de gasoductos y oleoductos en Oriente Medio. Fuente: Wikimedia.

Los países de Oriente Medio en 2016

Tras haber examinado la perspectiva y los factores regionales, pasamos a examinar ahora brevemente la situación y evolución a lo largo de 2016 en algunos de los diferentes países de la zona que han experimentado cambios más relevantes en el presente año: Arabia Saudí, Irán, Irak, Siria y Turquía.

Arabia Saudí: un año de reformas internas y dinamismo exterior con pocos frutos

Tras haber abandonado años de diplomacia cautelosa y conciliadora, Arabia Saudí ha continuado en 2016 su reciente asertividad regional iniciada el año anterior, con una política exterior agresiva y enfrentada directamente a Irán, ante el vacío producido por lo que se percibe en Riad como un débil liderazgo político y militar norteamericano. Mientras tanto, el reino saudí intenta capear el temporal económico provocado por los bajos precios de los hidrocarburos, prepara su futuro económico con el horizonte de 2030 en una era sin petróleo y no afloja el estricto control de la política interna, con los dos candidatos a la sucesión del rey Salmán, compitiendo discretamente por alcanzar mayores cotas de poder e influencia⁴⁵.

⁴⁵ ECHAGUE, Ana, «Arabia Saudí se planta», Estudios de Política Exterior, *Afkar/Ideas* n.º 49, Primavera 2016, disponible en: <http://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/arabia-saudi-se-planta/>. Fecha de la consulta: 15 de septiembre de 2016. GRESH, Alain,

La monarquía del rey Salmán, ejerciendo su tradicional poder blando económico (por ejemplo, sobre Egipto o el Líbano) e incluso, de forma novedosa, empleando sus capacidades militares masivamente en Yemen, está pretendiendo erigirse en líder de la comunidad suní (y en general del mundo árabe) frente a la amenaza persa-chií de Irán, que interviene abiertamente en Siria y de forma más discreta en Irak o Yemen. No obstante, Riad está teniendo tan solo un éxito relativo en su intento de liderazgo del mundo árabe, pues aunque el Consejo de Cooperación del Golfo, en general, se ha mantenido relativamente cohesionado tras las iniciativas saudíes, no ocurre así con la muy diversa comunidad de países árabes, en particular con países como Líbano e Irak, por razones relacionadas con la estructura confesional de su población e intereses de política interna. Igualmente, Egipto, pese a la cuantiosa ayuda económica recibida del Golfo en los últimos años, ha mostrado abiertamente su independencia diplomática frente a Riad. Ambiciosos proyectos saudíes como el de la alianza militar islámica internacional contra el terrorismo han mostrado claramente los límites del liderazgo de Riad⁴⁶.

Entretanto, la monarquía saudí ha mantenido su imprescindible pero ambivalente relación con Estados Unidos, erosionada por frecuentes desencuentros⁴⁷. Frente a la nueva Administración Trump, Arabia Saudí parece reconfortada por su visión fuertemente hostil hacia Irán, aunque cause des-

«L'Arabie saoudite dans les sables mouvants du Proche Orient», *Orient XXI*, 5 de enero de 2017, disponible en: <http://orientxxi.info/magazine/entre-guerre-du-yemen-et-guerre-de-succession,1642>. Fecha de la consulta: 8 de enero de 2017.

⁴⁶ JENKINS, Brian Michael, «A Saudi-led military Alliance to fight terrorism, Welcome muscle in the fight against terrorism, desert mirage or bad idea?», Rand Corporation, Santa Monica, California, Estados Unidos 2016, disponible en: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE100/PE189/RAND_PE189.pdf. Fecha de la consulta: 8 de octubre de 2016.

⁴⁷ Por ejemplo, en julio de 2016 el Congreso norteamericano desclasificó un informe sobre los presuntos lazos saudíes con los terroristas del 11-S y, posteriormente, de nuevo el Congreso aprobó una ley, conocida como *Justice Against Sponsors of Terrorism Act (JASTA)*, que permite demandar ante los tribunales norteamericanos a funcionarios extranjeros que apoyaran el terrorismo, lo que provocó malestar en Riad, presunto objetivo de dicha ley. Igualmente, los bombardeos indiscriminados de la Coalición dirigida por Arabia Saudí en Yemen han puesto en cuestión el apoyo militar norteamericano a Riad. SCIUTTO, Jim; BROWNE, Ryan, y WALSH, Deirdre, «Congress releases secret "28 pages" on alleged Saudi 11-S ties», CNN, 16 de julio de 2016, disponible en: <http://edition.cnn.com/2016/07/15/politics/congress-releases-28-pages-saudis-9-11/>. Fecha de la consulta: 11 de octubre de 2016. FEIERSTEIN, Gerald M., «JASTA adds strain on US-Saudi relations», Middle East Institute, 2 de noviembre de 2016, disponible en: <http://www.mei.edu/content/article/jasta-adds-strain-us-saudi-relations>. Fecha de la consulta: 10 de noviembre de 2016. STEWART, Phil, y STROBEL, Warren, «US to halt some arms sales to Saudi, citing civilian deaths in Yemen campaign», Reuters, 13 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.reuters.com/article/us-usa-saudi-arabia-yemen-exclusive-idUSKBN1421UK>. Fecha de la consulta: 15 de diciembre de 2016.

confianza el intenso sesgo proisraelí, su visión tibia sobre el futuro del presidente sirio Bashar al-Assad y la pretendida *entente cordiale* con Rusia⁴⁸.

Pese a su intensa actividad internacional política y militar, no puede decirse que Riad haya obtenido buenos resultados en 2016. En Yemen, no ha sido capaz de resolver decisivamente su intervención militar, que no tiene visos de finalizar a corto plazo, ni ha conseguido impedir los modestos pero hirientes ataques houthis contra su propio territorio. El prolongado punto muerto en el conflicto yemení también ha provocado las primeras fisuras en la coalición internacional liderada por Arabia Saudí que, además, ha recibido numerosas críticas internacionales por lo indiscriminado de sus bombardeos. A la pérdida de influencia en Egipto y Líbano se ha unido que, al finalizar 2016, tras la caída de Aleppo y las graves derrotas sufridas por la oposición, los objetivos saudíes en Siria parecen más lejanos que nunca⁴⁹.

Internamente, mientras mantiene un férreo control interno y mantiene a raya al terrorismo yihadista, Arabia Saudí ha proyectado con su «Visión 2030» una ambiciosa economía futura sostenible y desligada del petróleo, eficiente, con un vigoroso sector privado y un reducido sector público (al revés que en la situación actual), mientras a corto plazo se realizan ajustes debido a la nueva situación del mercado del crudo con precios más reducidos. Se señala que tan profundas transformaciones económicas no prevén variar básicamente en el marco político y social actual, lo que para algunos analistas podría ser el talón de Aquiles de la reforma tecnocrática en curso⁵⁰. De cualquier modo, el Gobierno saudí ha mostrado a lo largo de 2016 su determinación de implementar el proyecto, incluso con medidas impopulares, cancelando o retrasando proyectos, recortando subsidios, endureciendo las condiciones laborales del sector público y mediante sonadas destituciones de responsables económicos. A la espera de que a largo plazo se vayan materializando las ventajas prometidas en la «Visión 2030» y mientras no suba de nuevo el precio del petróleo de forma significativa, por ahora solo se perciben los in-

⁴⁸ RIEDEL, Bruce, «Saudi Arabia contemplates Trump», *Al Monitor*, 22 de noviembre de 2016, disponible en: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/11/saudi-arabia-surprise-trump-obama-relations.html>. Fecha de la consulta: 28 de noviembre de 2016.

⁴⁹ AL-RASHEED, Madawi, «2017: A Saudi existential crisis», *Middle East Eye*, 3 de enero de 2017, disponible en: <http://www.middleeasteye.net/columns/2017-saudi-existential-crisis-185025494>. Fecha de la consulta: 4 de enero de 2017.

⁵⁰ ECHAGUE, Ana, «El Plan saudí 2030, ¿será esta la buena?», *Esglobal*, 20 de septiembre de 2016, disponible en: <https://www.esglobal.org/el-plan-saudi-vision-2030-sera-esta-la-buena/>. Fecha de la consulta: 20 de octubre de 2016. REED, Matthew M., «Saudi Vision 2030: Winners and losers», *Sada*, Carnegie Endowment for international peace, 2 de agosto de 2016, disponible en: <http://carnegieendowment.org/sada/64227>. Fecha de la consulta: 25 de agosto de 2016; y NÚÑEZ VILLLAVERDE, Jesús A., «Arabia Saudí y la caducidad de su modelo», *Esglobal*, 17 de octubre de 2016, disponible en: <https://www.esglobal.org/arabia-saudi-la-caducidad-modelo/>. Fecha de la consulta: 30 de octubre de 2016.

evitables recortes⁵¹. Precisamente, por la acuciante necesidad de aumentar los ingresos petrolíferos, Riad ha tenido que variar su política de los últimos dos años de no limitar la producción de crudo, tras haberse constado lo dañino de la misma, aunque esto también haya favorecido a rivales como Irán. En lo social, aunque ha habido guiños de aperturismo, básicamente se mantiene firme la alianza de la casa de Saud con la orientación religiosa extrema del islam wahabita, lo que dificultará la implementación de algunas medidas aperturistas previstas en la «Visión 2030».

Se apunta, por último, que no puede entenderse completamente la política interior y exterior saudí sin tener en cuenta la discreta rivalidad entre los dos príncipes candidatos a heredar el trono del octogenario rey Salmán bin Abdulaziz, que tratan de marcar un perfil propio: Muhammad bin Nayef, el heredero designado, primer viceprimer ministro y ministro del Interior, de 57 años de edad, representante del orden tradicional saudí; y el segundo heredero, el dinámico Salmán bin Muhammad, hijo del actual monarca, segundo viceprimer ministro, ministro de Defensa y presidente del Consejo de Asuntos Económicos y de Desarrollo, el principal promotor de la «Visión 2030» pero también de la intervención militar en Yemen, de tan solo 31 años⁵².

Irán: promesas económicas incumplidas, un año de éxitos en el exterior y una perspectiva incierta hacia 2017

Irán se encuentra en una fase expansiva de su política exterior, habiendo cosechado importantes éxitos en 2016 en Siria y manteniendo cierta ventaja sobre su competidor, Arabia Saudí, en Líbano y Yemen. Sin embargo, su economía no termina de despegar, incluso tras el levantamiento parcial en enero de 2016 de las sanciones internacionales que siguió a la implementación del Pacto nuclear (también conocido como *Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA*) de julio de 2015, lo que ha defraudado las expectativas populares generadas⁵³. Adicionalmente, hay una profunda división interna entre reformistas y conservadores (también denominados «principalistas»),

⁵¹ TOUBI, Habib, «Saudi Arabia cuts public service bonuses, ministers salaries», Gulf News, 10 de septiembre de 2016, disponible en: <http://gulfnews.com/news/gulf/saudi-arabia/saudi-arabia-cuts-public-sector-bonuses-ministers-salaries-1.1902575>. Fecha de la consulta: 21 de septiembre de 2016. Agencias, «Saudi labour minister replaced, councils reshuffled», Al Jazeera, 3 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.aljazeera.com/news/2016/12/saudi-arabia-labour-minister-161203043749992.html>. Fecha de la consulta: 7 de diciembre de 2016.

⁵² MAZETTI, Mark, y HUBBARD, Ben, «Rise of Saudi prince shatters decades of royal tradition», *The New York Times*, 15 de octubre de 2016, disponible en: https://www.nytimes.com/2016/10/16/world/rise-of-saudi-prince-shatters-decades-of-royal-tradition.html?_r=0. Fecha de la consulta: 2 de diciembre de 2016.

⁵³ Para una visión iraní del JCPOA y sus perspectivas, ver MUSAVIAN, Seyed Hossein, «Irán en la agenda internacional: perspectivas de futuro», Anuario Internacional CIDOB 2015, junio de 2016, disponible en:

que se sustanciará en las elecciones presidenciales previstas para mayo de 2017, mientras Irán medita sobre el camino a tomar en el futuro ante la llegada al poder de la Administración Trump en Estados Unidos, muy hostil hacia Teherán⁵⁴.

Estratégicamente, el balance del año para Irán es difícilmente mejorable. El más fiel aliado regional iraní, Hezbollah, ha mantenido incólume su influencia en el Líbano y sigue contribuyendo decisivamente al éxito conjunto en Siria⁵⁵. En Irak, Teherán ha preservado sutilmente y con pragmatismo su ascendiente sobre el Gobierno y las principales fuerzas políticas chiíes y las milicias a las que apoya se han visto fortalecidas. Con una inversión militar mínima, el régimen de los ayatolás está consiguiendo ser uno de los principales beneficiarios estratégicos de la previsible victoria gubernamental (con el apoyo de la coalición internacional liderada por Estados Unidos) en Mosul sobre el Dáesh/Estado Islámico⁵⁶. Sin embargo, ha sido Siria el teatro del principal éxito de Teherán en 2016⁵⁷, estando cada vez más cerca de lograr su objetivo de mantener en Damasco un régimen aliado.

Considerando la guerra siria como algo existencial para la supervivencia de su influencia regional, Irán y sus aliados chiíes (incluyendo a Hezbollah y a milicias chiíes de origen iraquí y afgano) mantienen en Siria potentes tropas terrestres que se han revelado imprescindibles para la tenaz ofensiva culminada con la toma de Aleppo, complementando el apoyo de fuego aéreo proporcionado por Rusia. En Siria, como forma de asegurar su influencia, sea cuál sea el desenlace final, Irán ha realizado fuertes inversiones económicas en la zona bajo control gubernamental y, adicionalmente, al existir cierta desconfianza respecto a los verdaderos objetivos finales rusos, Teherán viene desarrollando lazos directos sobre el terreno con el conglomerado

http://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2015/iran_en_la_agenda_internacional_perspectivas_de_futuro. Fecha de la consulta: 28 de noviembre de 2016.

⁵⁴ Para una visión general de la situación en Irán en 2016, ver «Iranian politics after the nuclear deal. Who's in charge?», *The Economist*, 28 de mayo de 2016, disponible en: <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21699462-supreme-leader-clipping-wings-reformist-president-whos>. Fecha de la consulta: 14 de septiembre de 2016. También SABET Farzan, «The Rouhani presidency at three», Carnegie Endowment for International Peace, 18 de agosto de 2016, disponible en: <http://carnegieendowment.org/sada/64356>. Fecha de la consulta: 12 de septiembre de 2016.

⁵⁵ EINAV, Omer, «From Baadba to al-Qusayr: Hezbollah's victory march», *INSS Insight* n.º 870, The Institute for National Security studies (INSS) Israel, 21 de noviembre de 2016, disponible en: <http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=12572>. Fecha de la consulta: 25 de noviembre de 2016.

⁵⁶ EISENSTADT, Michael, y KNIGHTS, Michael, «The battle for Mosul and Iran's regional reach», The Washington Institute for Near East Policy, 5 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-battle-for-mosul-and-irans-regional-reach>. Fecha de la consulta: 12 de diciembre de 2016.

⁵⁷ «Aleppo victory bolsters Iran's regional strategy», *TSG Intel brief*, The Soufan Group, 4 de enero de 2017, disponible en: <http://soufangroup.com/tsg-intelbrief-aleppo-victory-bolsters-irans-regional-strategy/>. Fecha de la consulta: 7 de enero de 2017.

de elementos que constituyen el régimen de al-Assad⁵⁸. Entre tanto, con un coste político y material para Irán muy reducido, en Yemen los chiíes houthis parecen capaces de resistir indefinidamente la presión militar de la coalición internacional liderada por Arabia Saudí⁵⁹.

Sin embargo, la economía persa, muy dependiente del petróleo, no acaba de relanzarse pese a éxitos puntuales como el incremento en la producción de hidrocarburos y el reconocimiento formal por la OPEP del aumento de las cuotas de producción del petróleo iraní⁶⁰. Tras el levantamiento de algunas de las sanciones internacionales tras la firma del acuerdo nuclear en 2015 (JCPOA), pese al anuncio de algunos acuerdos de inversión con empresas extranjeras, Irán no ha conseguido la deseada integración económica plena en los mercados mundiales, debido al mantenimiento de otras muchas trabas y penalizaciones, ligadas al sistema sancionador internacional y específicamente norteamericano aún en vigor, relativo a la situación de los derechos humanos, la promoción del terrorismo y el desarrollo de misiles balísticos por Teherán⁶¹. De todas maneras, la propia configuración de la «economía de resistencia» iraní, con fuerte presencia estatal, altas dosis de corrupción y falta de transparencia, así como numerosos actores económicos independientes del mercado, como la propia Guardia Revolucionaria (IRGC), dueña de un amplio conglomerado de intereses económicos en múltiples áreas, no facilita esa integración⁶². En conjunto, pese a ciertos frutos tempranos, Irán considera que no se le ha recompensado suficientemente su cumplimiento

⁵⁸ RAFIZADEH, Majid, «The implications of the growing Iran-Syria economic relations», Al Arabiya, 30 de septiembre de 2016, disponible en: <http://english.alarabiya.net/en/views/news/middle-east/2016/09/30/How-Iran-is-gradually-owning-Syria-economically.html>. Fecha de la consulta: 4 de octubre de 2016. LUNDL, Aron, «Stand together or fall apart: The Russian-Iranian Alliance in Syria», *Syria in crisis*, Carnegie Middle East Center, 31 de mayo de 2016, disponible en: <http://carnegie-mec.org/diwan/63699>. Fecha de la consulta: 21 de septiembre de 2016. Destaca por su interés y actualización TABRIZI, Anniseh Basiri, y PANTUCCI, Raffaello, «Understanding Iran's role in the Syrian conflict», Royal United Services Institute (RUSI), *Occasional paper*, agosto de 2016, disponible en: https://rusi.org/sites/default/files/201608_op_understanding_irans_role_in_the_syrian_conflict_0.pdf. Fecha de la consulta: 2 de diciembre de 2016.

⁵⁹ JUNEAU, Thomas, «Iran's policy towards the Houthis in Yemen: a limited return on a modest investment», *International Affairs*, n.º 92, mayo 2016, pp. 647-663.

⁶⁰ NAKHLE, Carole, «Iran oil and gas: Promises and pitfalls», *Diwan*, Carnegie Middle East Center, 21 de noviembre de 2016, disponible en: <http://carnegie-mec.org/2016/11/21/iran-oil-and-gas-promises-and-pitfalls-pub-66234>. Fecha de la consulta: 10 de diciembre de 2016.

⁶¹ FOROOHAR, Fariz, «Nuclear deal promised new investment. Iran's still waiting», Bloomberg, 25 de mayo de 2016, disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-05-25/nuclear-deal-promised-to-spur-investment-iran-s-still-waiting>. Fecha de la consulta: 14 de diciembre de 2016.

⁶² ZACCARA, Luciano, «Irán: perfil de país. Política interior, economía y sociedad», Anuario Internacional CIDOB 2015, junio de 2016, disponible en: http://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2015/iran_perfil_de_pais_politica_interior_economia_y_sociedad. Fecha de la consulta: 28 de noviembre de 2016.

del pacto nuclear. En todo caso, un congreso norteamericano fuertemente hostil hacia Irán y la elección de Trump a la presidencia de Estados Unidos, con su persistente retórica antiiraní, no auguran un futuro constructivo para las siempre problemáticas relaciones Irán-Estados Unidos⁶³, independientemente de que se mantenga o no la vigencia formal del pacto nuclear⁶⁴.

Internamente, con alguna oposición interna menor⁶⁵, el régimen clerical que dirige el líder supremo, el ayatolá Alí Jamenei, de 77 años, controla sin mayores problemas la sociedad iraní, aunque con la preocupación de mejorar la situación económica para evitar protestas sociales. Irán se prepara para las elecciones presidenciales de mayo de 2017, con los reformistas o pragmáticos unidos tras la candidatura a la reelección del actual presidente Hassan Rohaní, el principal valedor del pacto nuclear y de la política de aproximación a la comunidad internacional⁶⁶. Las posibilidades de reelección de Rohaní aparecen debilitadas por los magros resultados económicos y la perspectiva de un enfrentamiento político y diplomático inminente con los Estados Unidos de Trump, pero, a su vez, los conservadores o «principalistas» no acaban de encontrar un candidato fuerte después de que el líder supremo vetara el retorno político del expresidente Mahmoud Ajmadineyad⁶⁷.

Se señala que algunos analistas discuten la utilidad práctica de fijar la atención en la contienda electoral y las divisiones entre reformistas y conser-

⁶³ Incluso en un año de exitosa implementación plena del JCPOA y bajo una Administración bien predispuesta como la de Obama, los choques Estados Unidos-Irán en 2016 han sido numerosos: cruce de acusaciones mutuas de incumplimiento del pacto nuclear; detención por Irán de ciudadanos con doble nacionalidad iraní-americana acusados de espionaje; frecuentes maniobras hostiles entre buques iraníes y norteamericanos en el Golfo Pérsico y un largo etcétera.

⁶⁴ «Implementing the Iran Nuclear Deal: A status report», International Crisis Group, 16 de enero de 2017, disponible en: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iran/173-implementing-iran-nuclear-deal-status-report>. Fecha de la consulta: 17 de enero de 2017.

⁶⁵ Que incluye a movimientos terroristas de las minorías árabe, kurda y baluchi, todos con reducida capacidad operativa, al menos por ahora, así como grupos aislados en el exilio que pretenden el derrocamiento del régimen, como los Muyaidines del Pueblo (MEK), de ideología izquierdista. Agencias, «Two bombings target Iran's second major oil pipeline», Asharq al-Awsat, 4 de enero de 2017, disponible en: <http://english.aawsat.com/2017/01/article55364959/two-bombings-target-irans-second-major-oil-pipeline>. Fecha de la consulta: 5 de enero de 2017.

⁶⁶ Haciéndose notar en todo caso que el presidente Rohaní, aunque moderado, en modo alguno puede considerarse rupturista y es profundamente respetuoso del orden vigente en la teocracia iraní.

⁶⁷ SHINE, Sima, y CATRAN, Anna, «The start of the Iranian presidential campaign», Institute for National Security Studies, INSS (Israel), *INSS Insight* n.º 871, 24 de noviembre de 2016, disponible en: <http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=12603>. Fecha de la consulta: 9 de diciembre de 2016. NASSERI Ladane y MOTEVALLI Golnar, «Trump's deal threats hang over Iran's elections», Bloomberg, 16 de enero de 2017, disponible en: <https://www.bloomberg.com/politics/articles/2017-01-16/reading-trump-in-tehran-deal-threats-hang-over-iran-s-election>. Fecha de la consulta: 17 de enero de 2017.

vadores/principalistas, en vista de que en la estructura del régimen iraní gran parte del poder real escapa de la presidencia y el parlamento, al existir consejos colegiados no electivos (de los Guardianes, del Discernimiento y de Seguridad Nacional) donde se toman decisiones de gran trascendencia política⁶⁸. También se hace notar la gran autonomía de actuación de la Guardia Revolucionaria Iraní y en particular de la Fuerza al-Qods del general Qasem Soleimani, el principal elemento militar de Irán para la acción abierta o encubierta en el exterior⁶⁹. Lo que nadie discute es la autoridad total del líder supremo Jamenei sobre el disperso y a veces confuso aparato del poder iraní, lo que asegura en 2017, independientemente del resultado electoral en mayo, una continuidad general en la política interna y externa de Irán⁷⁰.

Irak: luces y sombras, tras Mosul, ¿la luz al final del túnel o vuelta a la casilla de salida?

En Irak por fin parece vislumbrarse el final de la guerra contra Dáesh/Estado Islámico, aunque eso seguramente tan solo hará pasar al primer plano otros conflictos que se han mantenido más o menos en hibernación y que podrían conducir a la implosión de Irak si no se gestionan adecuadamente⁷¹.

En diciembre de 2015, la ciudad de Ramadi fue reconquistada y seis meses después, en junio, Fallujah fue recuperada con sorprendente facilidad y rapidez, con ello, los principales núcleos de la provincia suní de al-Anbar quedaban liberados. Entre tanto, el Dáesh/Estado Islámico concentraba sus

⁶⁸ Incluyendo, por ejemplo, la capacidad del Consejo de Guardianes de vetar candidatos electorales, potestad que ejerce con relativa frecuencia y total discrecionalidad.

⁶⁹ ALFONEH, Ali, «The IRGC morphs into an expeditionary force», The Washington Institute for Near East Policy, 12 de mayo de 2016, disponible en: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-irgc-morphs-into-an-expeditionary-force>. Fecha de la consulta: 20 de octubre de 2016.

⁷⁰ KHATIB, Lina, «The myth of the hardline-pragmatic division in Iran», Middle East Eye, 28 de enero de 2016, disponible en: <http://www.middleeasteye.net/columns/myth-hardline-pragmatic-division-iran-1751861509>. Fecha de la consulta: 14 de octubre de 2016. Para una visión contrapuesta, apostando por las posibilidades de Rohaní de lograr una evolución del sistema, ver GERANMAYEH, Ellie, «Iran's evolutionary road to reform», *The Cairo Review of Global Affairs*, 28 de julio de 2016, disponible en: <https://www.thecairoreview.com/tahrir-forum/irans-evolutionary-road-to-reform/>. Fecha de la consulta: 16 de octubre de 2016.

⁷¹ JEFFREY, James, «As the ISIS tides recedes», Washington Institute for Near East Policy, 29 de junio de 2016, disponible en: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/as-the-isis-tide-recedes>. Fecha de la consulta: 14 de septiembre de 2016. BAÑOS BAJO, Pedro, «Mosul, la victoria pírrica», *Esglobal*, 28 de octubre de 2016, disponible en: <https://www.esglobal.org/mosul-la-victoria-pirrica/>. Fecha de la consulta: 23 de noviembre de 2016. YAHYA, Maha, «Looking beyond Mosul», *Diwan*, Carnegie Middle East Center, 8 de diciembre de 2016, disponible en: <http://carnegie-mec.org/diwan/66373>. Fecha de la consulta: 14 de diciembre de 2016.

fuerzas en la defensa de Mosul⁷², y, economizando medios, contraatacaba con una serie de terribles atentados en las zonas chiíes de Bagdad, alguno con más de trescientas víctimas mortales, que pusieron políticamente contra las cuerdas al Gobierno del primer ministro Haider al-Abadi en un momento políticamente delicado.

Por fin, en octubre se produjo una masiva concentración de más de cincuenta mil combatientes, incluyendo a las mejores unidades del ejército iraquí, peshmergas kurdos y milicias de diferentes tipos, para el asalto a Mosul, en el que unos 5.000-8.000 combatientes del Dáesh/Estado Islámico habían tenido casi dos años para atrincherarse y preparar la defensa. Para el asalto a la ciudad se realizó una compleja preparación militar, política y diplomática de la operación, asegurando la cooperación de las tropas del Gobierno regional kurdo, la disciplina de las milicias de las fuerzas de movilización popular (PMU o al Hashd al Shaabi), mayoritariamente chiíes, y consiguiendo apaciguar a Turquía, que, disponiendo de una base en territorio iraquí, quería que las milicias turcomanas, sus protegidos locales, tuvieran un papel relevante en el ataque.

El 16 de octubre se inició al ataque a Mosul, habitada por más de un millón de personas; se dejó abierto un corredor hacia Siria por si el Dáesh/Estado Islámico decidía retirarse de la ciudad, pero pronto quedó claro que los combatientes yihadistas no se replegarían y pretendían defender Mosul hasta la muerte. Se penetró en la capital de la provincia de Nínive, dividida en dos por el río Tigris, por su mitad oriental, entre encarnizados combates urbanos; además de ofrecer una resistencia enconada en la ciudad, el Dáesh/Estado Islámico ha contraatacado con atentados terroristas en Kirkuk y Bagdad, demostrando retener una capacidad operativa terrorista en profundidad, que, no obstante, no ha sido capaz de influenciar el desarrollo de la campaña en Mosul. A la hora de cerrar este trabajo las tropas gubernamentales habían alcanzado la orilla del río Tigris el 18 de enero, venciendo una tenaz resistencia del Dáesh/Estado Islámico, que emplea todo tipo de armas y tácticas, incluso el uso de la población civil como escudos humanos. Aún queda la parte más difícil, la lucha en el casco antiguo en la parte occidental de Mo-

⁷² Sobre las cifras totales de combatientes del Dáesh/Estado Islámico, ver The Soufan Group, *Foreign Fighters. An assesment of the flow of foreign fighters into Syria and Iraq*, actualizado en diciembre de 2015, disponible en: http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf. Fecha de la consulta: 14 de agosto de 2016; TIGHMAN, Andrew, «Why ISIS flows of new recruits has slowed to a trickle», *Military Times*, 26 de abril de 2016, disponible en: <http://www.militarytimes.com/story/military/2016/04/26/why-isis-flow-new-recruits-has-slowed-trickle/83548492/>. Fecha de la consulta: 21 de octubre de 2016. COCKBURN, Patrick, *ISIS. El retorno de la yihad*, Ariel, Barcelona, 2015; y, BALANCHE, Fabrice, «Status of the Syrian rebellion: numbers, ideologies and prospects», The Washington Institute for Near East Policy, 22 de noviembre de 2016, disponible en: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/status-of-the-syrian-rebellion-numbers-ideologies-and-prospects>. Fecha de la consulta: 25 de noviembre de 2016.

sul, pero la victoria iraquí, aunque será costosa en tiempo y bajas, no parece ofrecer duda⁷³.

Frente a la cuidada preparación militar de la campaña, no hay certeza de que exista una planificación y medios adecuados para el restablecimiento de la autoridad del Gobierno en los territorios antiguamente ocupados por el Dáesh, tanto en la provincia de Al-Anbar, en el oeste, como en la de Nínive, al norte, a fin de ganarse a la población mayoritariamente suní de estas provincias⁷⁴, igualmente sensible es la acomodación de los cerca de dos millones de desplazados internos⁷⁵. Paralelamente, deberá desarrollarse la reconstrucción económica y de las infraestructuras destruidas en un tercio del país, tarea para la que la desfalleciente economía iraquí es totalmente insuficiente. Sin olvidar que la probada resiliencia del Dáesh/Estado Islámico⁷⁶ hará necesario, incluso tras su derrota militar, extender el esfuerzo contraterrorista durante un tiempo prolongado, tanto en Irak⁷⁷ como en el resto del mundo⁷⁸.

En Bagdad, la perenne crisis política de 2016, con episodios como la invasión del Parlamento iraquí a finales de abril por multitudes teledirigidas por el clérigo y dirigente político Moqtada al-Sadr o la destitución sucesiva por un Parlamento hostil de ministros claves del Gobierno de al-Abadi, ha ofrecido un intranquilizador contrapunto a los éxitos militares gubernamentales

⁷³ Para el seguimiento del desarrollo de la campaña de Mosul, ver los informes periódicos del Institute for the Study of War, <http://understandingwar.org/>.

⁷⁴ En el caso de Nínive, la situación es más compleja por la coexistencia de una multiplicidad de grupos religiosos o culturales superpuestos (árabes suníes, kurdos, turcomanos, cristianos, yazidíes, etcétera,...), así como por la proximidad a las fronteras de Turquía e Irán, que han elegido aliados locales para favorecer sus propios intereses.

⁷⁵ UNHCR, «Iraq Factsheet», noviembre de 2016, disponible en: <http://reliefweb.int/report/iraq/iraq-unhcr-factsheet-november-2016>. Fecha de la consulta: 14 de diciembre de 2016. La cifra de desplazados es de 1.800.000, a los que hay que unir otros 160.000 producidos por la campaña de Mosul.

⁷⁶ De la que ya hizo gala su grupo predecesor, al-Qaeda en Irak, regenerándose completamente tras ser prácticamente destruido en 2007-2010.

⁷⁷ MELLO, Alex, y KNIGHTS, Michael, «Losing Mosul, regenerating in Diyala: How the Islamic State could exploit Iraq's sectarian tinderbox», *CTC Sentinel*, West Point Combating Terrorist Center, 25 de octubre de 2016, disponible en: <https://www.ctc.usma.edu/posts/losing-mosul-regenerating-in-diyala-how-the-islamic-state-could-exploit-iraqs-sectarian-tinderbox>. Fecha de la consulta: 21 de noviembre de 2016.

⁷⁸ REINARES, Fernando, «De Dabiq a Roma: el Estado Islámico muta y eso concierne a la UE», *Comentario Elcano* 46/2016, Real Instituto Elcano, 10 de noviembre de 2016, disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ae584f93-7e14-4fa3-98c5-8c24078c6640/Comentario-Reinares-De-Dabiq-a-Roma-Estado-Islamico-muta-y-concierne-UE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ae584f93-7e14-4fa3-98c5-8c24078c6640>. Fecha de la consulta: 5 de diciembre de 2016. Ver también un estudio sobre el futuro del Dáesh/Estado Islámico, sus «franquicias locales» y sus simpatizantes en todo el mundo; STEWART, Scott, «What happens after the Islamic State loses Mosul», Stratfor, 27 de octubre de 2016, disponible en: <https://www.stratfor.com/weekly/what-happens-after-islamic-state-loses-mosul>. Fecha de la consulta: 4 de noviembre de 2016.

contra el Dáesh/Estado Islámico. En 2016 se ha evidenciado la fragilidad del Gobierno iraquí, moderado y que disfruta del apoyo internacional, pero sin una mayoría parlamentaria sólida en una cámara muy fragmentada y clientelar. Las divisiones internas y la aparente falta de sentido de Estado de muchos partidos y personalidades políticas de la mayoría chií contrastan con la amplitud de miras y la generosidad necesaria para ser capaz de negociar la integración de las minorías kurda y suní con un modelo federal, provincial o unitario⁷⁹. Igualmente, no menos prudencia hace falta para equilibrar la independencia nacional iraquí frente a la bien asentada influencia de Irán en el país, que, aunque ejercida de forma discreta, dispone de una gran variedad de grupos políticos, e incluso militares (las milicias chiíes), que aseguran su ascendiente⁸⁰. En paralelo, Irak tendrá que gestionar los procesos anteriores con el mantenimiento de las relaciones con otras potencias con fuertes intereses en Irak como Estados Unidos, Turquía o incluso Arabia Saudí; sin olvidar el potencial desestabilizador de la guerra civil siria, en la que ya están participando, sin la autorización del Gobierno, milicias chiíes iraquíes patrocinadas por Irán⁸¹.

La minoría suní (alrededor del treinta por ciento de la población), muy fragmentada y tribal y sin un liderazgo claro, tuvo un papel preponderante en el país hasta la caída de Saddam Hussein, pero desde 2003 sigue sin acabar de considerar como algo propio el Estado iraquí refundado tras la invasión norteamericana⁸². Además, teme las actuaciones sectarias de la mayoría chií, del tipo de las realizadas entre 2010 y 2014 por el Gobierno de Nouri al-Maliki y, en particular, que las poderosas milicias armadas chiíes se nieguen a desmovilizarse tras el fin de la guerra contra el Dáesh/Estado Islámico. Para los suníes ha sido muy controvertida la reciente medida del reconocimiento oficial (incluyendo la financiación con cargo al Estado) de las milicias chiíes, denominadas «Fuerzas populares movilizadas» (PMU o al Hashd al Shaa-

⁷⁹ The Washington Institute for Near East Policy, Nathanael Rabkin, *Iraq's imperiled democracy*, junio 2016, disponible en: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/iraqs-imperiled-democracy>, accedido el 24 de octubre de 2016. *Esglobal*, FANTAPPIE, María, «Irak al borde del caos», 3 de junio de 2016, <https://www.esglobal.org/irak-al-borde-del-caos/>, accedido el 23 de octubre de 2016.

⁸⁰ European Parliamentary Research Service Blog, «Iran-Iraq relations following the Nuclear deal», 10 de mayo de 2016, <https://epthinktank.eu/2016/05/10/iraq-iran-relations-following-the-nuclear-deal/>, accedido el 5 de septiembre de 2016. Sobre las milicias chiíes, ver *Al Monitor* PECQUET, Julian, «Rise of Iran's backed militias jeopardizes US aid to Iraq», 14 de septiembre de 2016, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/09/rise-iran-backed-militias-pmu-iraq-threat-us-aid.html>.

⁸¹ MCDOWALL, Angus, y RASHEED, Ahmed, «Iraqi militia fighters join battle for Syria's Aleppo», Reuters, 8 de septiembre de 2016, disponible en: <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-idUSKCN11D248>. Fecha de la consulta: 29 de septiembre de 2016.

⁸² HADDAD, Fanar, *Shia-centric state building and Sunni rejection in post-2003 Iraq*, Carnegie Endowment for International Peace, 7 de enero de 2017, disponible en: <http://carnegieendowment.org/2016/01/07/shia-centric-state-building-and-sunni-rejection-in-post-2003-iraq-pub-62408>. Fecha de la consulta: 9 de enero de 2017.

bi), que, pese a su innegable contribución a la derrota del Dáesh/Estado Islámico, siguen siendo polémicas por su cadena de mando separada de las fuerzas armadas iraquíes, sus estrechos vínculos con Irán y, sobre todo, su historial de violencia sectaria antisuní⁸³. No puede olvidarse que, si no se resuelve la integración política y económica de la minoría suní en el Estado iraquí, el Dáesh/Estado Islámico continuará disponiendo de un fértil terreno en el que mutará para volver a ser un movimiento terrorista/insurgente⁸⁴.

Otro desafío no menos inmediato en Irak es el de la comunidad kurda. La región autónoma del Kurdistán iraquí, en algunos aspectos tan consolidada como el propio Gobierno iraquí, disfruta de gran autonomía desde tiempos de la ocupación norteamericana y dispone tanto de abundantes recursos petrolíferos como de unas fuerzas armadas propias, los *peshmerga*, de probada eficacia combativa. Sin embargo, el Kurdistán está profundamente dividido entre los dos principales partidos, el Partido Democrático del Kurdistán (*KDP*), del actual presidente del Gobierno regional, Masoud Barzani, y la Unión Patriótica del Kurdistán (*PUK*), de Jalal Talabani, este último está apoyado por otra formación opositora más reciente, el Movimiento por el Cambio (*Gorran*). Esta escisión ha originado puntos de vista divergentes respecto a asuntos cruciales para el futuro de los kurdos iraquíes, como las aspiraciones del *KDP* de lograr una independencia inmediata y de mantener buenas relaciones con Turquía, cuestiones ambas contestadas por los opositores *PUK* y *Gorran*. Junto a la fuerte crisis económica que ha hecho presa en el Kurdistán iraquí, el final de las operaciones contra el Dáesh/Estado Islámico hará imprescindible resolver el problema de las zonas ocupadas por los *peshmerga* más allá de los límites originales de su región y que reclama de vuelta el gobierno iraquí, incluyendo el crítico enclave de Kirkuk y sus

⁸³ Hay identificadas unas setenta milicias diferentes, con cifras que varían entre fuentes oscilando entre 60.000 y algo más de 100.000 combatientes. El ochenta por ciento de los efectivos se agrupan en cuatro de ellas, que mantienen una rivalidad entre sí. Rawabet Center (Jordania), *Popular Crowd Forces in Iraq (Al Hashd al-Shaabi). Origin and future survey*, 29 de agosto de 2016, disponible en: <http://rawabetcenter.com/en/?p=1037>. Fecha de la consulta: 13 de septiembre de 2016. CIGAR, Norman, «Iraq's Shia warlords and their militias: political and security challenges and options», US Army War College Strategic Studies Institute, junio de 2015, disponible en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/PUB1272.pdf>. Fecha de la consulta: 23 de septiembre de 2016. PARKER, Ned; DE-HGHANPISHEK, Babak, y COLES, Isabel, «Special Report: How Iran's military chiefs operate in Iraq», Reuters, 24 de febrero de 2015, disponible en: <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-committee-specialrepor-idUSKBN0LS0VD20150224>. Fecha de la consulta: 2 de octubre de 2016.

⁸⁴ MANSOUR, Renad, *The Sunni predicament in Iraq*, Carnegie Middle East Center, 3 de marzo de 2016, disponible en: <http://carnegieendowment.org/2016/03/03/sunni-predicament-in-iraq-pub-62948>. Fecha de la consulta: 29 de septiembre de 2016. AL-NIDAWI, Omar, «The state of Sunni discord in Iraq», *Fikra Forum*, The Washington Institute for Middle East Policies, 11 de agosto de 2016, disponible en: <http://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/the-state-of-sunni-discord-in-iraq>. Fecha de la consulta: 25 de noviembre de 2016.

pozos petrolíferos. En todo caso, se hace notar que, aunque se trata de una disputa interna, las potencias fronterizas, Turquía e Irán, miran atentamente el conflicto entre Erbil (capital del Kurdistán iraquí) y Bagdad para preservar sus propios intereses estratégicos⁸⁵.

Por si fueran pocos problemas, los bajos precios del petróleo (recurso del que Irak es muy dependiente, constituyendo casi la totalidad de sus exportaciones) y el coste de la guerra contra el Dáesh/Estado Islámico han acentuado en Irak una crisis económica endémica, con recortes sucesivos en los sueldos del predominante sector público y la congelación de todas las inversiones no relacionadas con las operaciones militares.

Bagdad tuvo que recibir como «asistencia de emergencia» en julio un crédito del Fondo Monetario Internacional para apuntalar su extenuada economía⁸⁶. Incluso habiendo aceptado un recorte en la producción de hidrocarburos como parte del acuerdo de la OPEP en noviembre, unos precios más altos del petróleo en 2017 podrían mejorar la perspectiva económica iraquí, pero sería igualmente necesario resolver definitivamente el contencioso sobre el estatus de la región autónoma del Kurdistán, que controla un doce por ciento de la producción total⁸⁷. En cualquier caso, en Irak se pretende en 2017 la mera supervivencia económica, sin siquiera soñar las reformas diversificadoras o de sostenibilidad y eficiencia económica que se acometen en los países del Golfo⁸⁸. 2016 ha mostrado en varias ocasiones que la paciencia de la población iraquí ante la crisis política y económica del país es cada vez menor, por lo que, ya con la vista puesta en las elecciones provinciales

⁸⁵ ZAMAN, Amberin, «Is the KRG [Kurdish Regional Government] heading for bankruptcy», *Al Monitor*, 20 de enero de 2016, disponible en: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/01/turkey-iraq-kurds-cash-crisis-derail-battle-against-isis.html>. Fecha de la consulta: 13 de septiembre de 2016. SALIH, Mohammed A., «The new politics of Iraqi Kurdistan», *Fikra Forum*, The Washington Institute for Middle East Policies, 16 de agosto de 2016, disponible en: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-new-politics-of-iraqi-kurdistan>. Fecha de la consulta: 24 de septiembre de 2016. NADER, Alireza; HANAUER, Larry; ALLEN, Brenna, y SCOTTEN, Ali G., «Regional implications of an independent Kurdistan», Rand Corporation, Santa Mónica, California, Estados Unidos, 14 de noviembre de 2016, disponible en: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1452.html. Fecha de la consulta: 3 de diciembre de 2016.

⁸⁶ International Monetary Fund, «Iraq gets \$5.34 billion IMF loan to support economic stability», 14 de julio de 2016, disponible en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/07/12/14/31/NA071416-Iraq-Gets-IMF-Loan-to-Support-Economic-Stability>. Fecha de la consulta: 25 de septiembre de 2016.

⁸⁷ KHALIL, Shatha, «Iraq's budget for 2017: Between clear austerity and flagrant déficit», Rawabet Center for Research and Strategic Studies (Jordania), diciembre 2016, disponible en: <http://rawabetcenter.com/en/?p=1379>. Fecha de la consulta: 2 de enero de 2017.

⁸⁸ Sobre la influencia de la economía sobre la política iraquí en múltiples ámbitos, ver el iluminador artículo de WAHAB, Bilal, «Rules of the Iraqi game», The Washington Institute for Near East Policy, 5 de enero de 2017, disponible en: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/rules-of-the-iraqi-game>. Fecha de la consulta: 9 de enero de 2017.

y parlamentarias de 2018, no es probable que ninguna fuerza política iraquí se embarque en los siempre impopulares a corto plazo programas de reforma económica. De hecho, una preocupación mucho más inmediata es que, a estas alturas, no se sepa de dónde podría salir la ingente suma necesaria para empezar a reconstruir las zonas devastadas por la guerra y atender al reasentamiento de los desplazados una vez que Mosul sea reocupada.

Siria: 2016, un año de cambios decisivos, pero sin el final a la vista

Tras seis años de guerra, alrededor de 400.000 muertos, 4,8 millones de refugiados y 6,3 millones de desplazados internos (para un país de unos 23 millones de habitantes antes del inicio de la guerra en 2011), Siria ha alcanzado niveles de destrucción y sufrimiento humano inéditos en el mundo desde la Segunda Guerra Mundial.

Desde 2015 se ha producido una mutación dramática en la suerte del régimen del presidente Bashar al-Assad, que parecía condenado a la derrota tras sufrir en el primer semestre de 2015 el ataque simultáneo de la oposición en múltiples frentes, agotado económicamente⁸⁹ y con unas fuerzas disminuidas numéricamente y desmoralizadas. El régimen sirio fue salvado *in extremis* por la llegada organizada de miles de combatientes desde Irán (cuadros de mando y asesores iraníes, libaneses chiíes de Hezbollah, que ya llevaban combatiendo en Siria desde mediados de 2013 y «voluntarios», principalmente iraquíes afganos) y un espectacular apoyo de fuego aéreo aportado por un contingente expedicionario ruso, desplegado en septiembre de 2015. Con estos imponentes refuerzos y una moral de victoria reanimada, el Gobierno sirio ha conseguido revertir la situación en 2016.

Las fuerzas de al-Assad y sus aliados han continuado su táctica de asediar y cortar los suministros esenciales de varios enclaves, negociando seguidamente una «reconciliación» que permite que los combatientes y la población civil que lo deseen sean evacuados hacia zonas rebeldes, esto les ha permitido tomar posesión de diversas localidades claves en Siria central⁹⁰. Pero, sobre todo, en 2016 el gran éxito de al-Assad ha sido la toma del reducto rebelde de Aleppo oriental, reducido a ruinas, en lo que ha constituido su mayor triunfo de la guerra⁹¹. No obstante, justo en el momento de la victoria en Aleppo, en diciembre de 2016, una ofensiva local del Dáesh/Estado Islámico,

⁸⁹ Sobre el desolador estado de la economía siria en 2016, ver un resumen en BUTTER, David, «How to salvage Syria's economy», *Al Jazeera*, 18 de marzo de 2016, disponible en: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2016/03/salvage-syria-economy-160317092133422.html>. Fecha de la consulta: 16 de octubre de 2016.

⁹⁰ Ver la página web de The Syria Institute, dedicada exclusivamente al observatorio sobre asedios en Siria, *Siege Watch*, en <https://siegewatch.org/>.

⁹¹ Para el seguimiento en detalle de las operaciones en Siria y en particular en Aleppo, ver la página web del Institute for the Study of War, «ISW on Aleppo and the broader war in Syria», <http://www.understandingwar.org/backgrounder/isw-aleppo-and-broader-war-syria>.

con su característico oportunismo, consiguió arrebatarse al ejército sirio la localidad de Palmira/Tadmur, mostrando claramente las limitaciones de los recursos humanos y materiales a disposición del Gobierno sirio⁹². En todo caso, habiendo alcanzado una posición de fuerza, en 2017 el régimen puede continuar buscando la victoria militar, que tras Aleppo no parece imposible, y atacar selectivamente a la oposición en diferentes zonas, mientras asiste como espectador (o dando un apoyo testimonial mínimo contra el Dáesh/Estado Islámico) a dos combates que son secundarios para sus intereses: el esfuerzo de la Coalición internacional liderada por Estados Unidos junto con sus aliados locales kurdos y árabes para tomar Raqqa, en Siria oriental, a fin de eliminar el califato del Dáesh/Estado Islámico en Siria; y el conflicto en el norte del país entre las fuerzas turcas y sus grupos locales auxiliares de la oposición, primero contra el Dáesh/Estado Islámico y, probablemente, poco después, frente a los pujantes kurdos sirios del PYD/YPG⁹³. Bashar al-Assad, aunque a comienzos de 2017 es mucho más dependiente que nunca de sus «patrones» Irán y Rusia, afrontaba las nuevas conversaciones de paz en Astana (Kazajstán) y Ginebra desde una posición de ventaja.

La oposición siria terminaba 2016 derrotada y desmoralizada e igual de desarticulada y atomizada, con unas mil quinientas agrupaciones diferentes englobando unos ciento cincuenta mil combatientes⁹⁴. Los múltiples grupos opositores se mantienen muy divididos, con una dinámica de continuas uniones y escisiones, acompañada de frecuentes enfrentamientos armados internos, mientras la no menos fragmentada oposición política en el exilio, desconectada de los grupos armados, es crecientemente irrelevante. Las negociaciones en las que participaron en el primer semestre del año constituyendo un «Alto Comité negociador», tras muchas discusiones sobre la representación, finalmente no han producido ningún fruto. Por contra, la oposición ha sufrido en 2016 importantes pérdidas territoriales, sobre todo su principal bastión, Aleppo, en cuya defensa la oposición «moderada» ha desangrado sus mejores fuerzas, pero también varios importantes enclaves asediados en la Siria central. Además, algunos de sus imprescindibles «pa-

⁹² Sobre los efectivos del bando gubernamental y sus auxiliares extranjeros, ver BALANCHE, Fabrice, «Status of the Syrian rebellion: numbers, ideologies and prospects», The Washington Institute for Near East Policy, 22 de noviembre de 2016, disponible en <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/status-of-the-syrian-rebellion-numbers-ideologies-and-prospects>. Fecha de la consulta: 14 de diciembre de 2016.

⁹³ Sobre los posibles cursos de acción de las fuerzas militares del régimen de al-Assad en 2017, ver SAYIGH, Yezid, «Where next?», *Diwan*, Carnegie Middle East Center, 19 de diciembre de 2016, disponible en: <http://carnegie-mec.org/diwan/66481>. Fecha de la consulta: 3 de enero de 2017.

⁹⁴ Cifras de principios de 2016, en LISTER, Charles R., en «The Syrian Jihad: al-Qaeda, the Islamic State and the evolution of an insurgency», Oxford University Press, Oxford, 2016. CAFARELLA, Jennifer, y CASAGRANDE, Genevieve, «Syrian armed opposition power-brokers», Institute for the Study of War, 16 de marzo de 2016, disponible en: <http://www.understandingwar.org/report/syrian-armed-opposition-powerbrokers>. Fecha de la consulta: 5 de noviembre de 2016.

tronos» exteriores, sobre todo Turquía, priman sus propios intereses nacionales de forma cada vez más evidente e incluso parecen haberse dado por vencidos, resignándose a la inevitable supervivencia del régimen al-Assad⁹⁵. En estas condiciones, la victoria sobre al-Assad de la muy dividida oposición siria, que parecía a su alcance en 2015, ahora se antoja inviable y, por contra, existe el riesgo cierto de ser aplastados militarmente en el campo de batalla. Respecto a las futuras negociaciones en 2017, la fragmentación opositora y su debilidad militar provocan que sus representantes acudan a las negociaciones en condiciones de notoria inferioridad⁹⁶.

Por otro lado, parece haberse consolidado la «normalización» dentro de la oposición del antiguo grupo filial de Al Qaeda en Siria, Jabhat al-Nusra, que, pragmáticamente, se distanció formalmente de la organización dirigida por Al Zawahiri e incluso cambió de nombre, adoptando el de Jabhat Fateh al-Sham, a fin de hacerse más aceptable y resaltar su carácter local⁹⁷.

Los kurdos de Siria son quizá el bando que más se ha expandido territorialmente en Siria en 2016, a costa del Dáesh/Estado Islámico; protegiendo sus propios intereses, se han mantenido inicialmente neutrales en la guerra civil, manteniendo, no sin altibajos, una política de «no agresión» con el Gobierno de al-Assad. Lo significativo de los kurdos sirios es que, gracias a su cohesión interna, disciplina y eficacia militar, se han convertido desde la batalla de Kobane (septiembre de 2014 a febrero de 2015) en el principal aliado terrestre de la Coalición internacional encabezada por Estados Unidos contra el Dáesh/Estado Islámico en Siria⁹⁸. Los kurdos sirios han logrado

⁹⁵ Agencias, «No longer realistic: Turkey admits U-turn on policy to rid Syria of Assad» Middle East Eye, 20 de enero de 2017, disponible en: <http://www.middleeasteye.net/news/turkey-confirms-u-turn-policy-rid-syria-assad-165657783>. Fecha de la consulta: 20 de enero de 2017.

⁹⁶ Perspectivas generales sobre la oposición siria en: Mona Alami, «What's keeping Syria's rebels forces from consolidating their power?», *Al Monitor*, 26 de septiembre de 2016, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/09/syria-north-south-opposition-groups.html>. Fecha de la consulta: 2 de octubre de 2016. BALANCHE, Fabrice, «Status of the Syrian rebellion: numbers, ideologies and prospects», The Washington Institute for Near East Policy, *op. cit.*; y LUNDL, Aron, «A turning point in Aleppo», *Diwan*, Carnegie Middle East Center, 1 de diciembre de 2016, disponible en: <http://carnegie-mec.org/diwan/66314>. Fecha de la consulta: 14 de diciembre de 2016.

⁹⁷ JENKINS, Brian Michael, «What's in a name? The rebranding of the Nusra front», Rand Corporation, 8 de agosto de 2016, disponible en: <http://www.rand.org/blog/2016/08/whats-in-a-name-the-rebranding-of-the-nusra-front.html>. Fecha de la consulta: 17 de octubre de 2016. LISTER, Charles, «Profiling Jabhat al-Nusra, The Brookings Project on the US relations with the Islamic World», Analysis paper n.º 24, Center for Middle East Policy at Brookings, julio de 2016, disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/iwr_20160728_profiling_nusra.pdf. Fecha de la consulta: 17 de septiembre de 2016.

⁹⁸ CLAWSON, Patrick, ed., «Syrian Kurds as a US ally, Cooperation and complications», The Washington Institute for Near East Policy, 18 de noviembre de 2016, disponible en: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/syrian-kurds-as-a-u.s.-ally-cooperation-and-complications>. Fecha de la consulta: 27 de diciembre de 2016.

constituir una entidad regional autónoma con continuidad territorial y relativamente funcional, denominada «Rojava», a lo largo del norte del país, entre la frontera con Irak y el río Éufrates, que aspira a ser un ente federal de la futura Siria. Sin embargo, el resto de los actores sirios, Gobierno y oposición que se definen incuestionablemente como «árabes» y tienen una mentalidad unitaria nacionalista, incluso cuando cooperan con los kurdos, los miran con desconfianza.

Sin duda, el principal adversario de los kurdos sirios es la vecina Turquía, empeñada en una lucha sin cuartel contra el grupo terrorista kurdo *PKK* en su propio territorio. Para Ankara, los kurdos sirios, y en particular la fuerza dominante, el Partido de la Unión Democrática (*PYD*), y su brazo armado, las milicias conocidas como «Unidades de Protección del Pueblo» (*YPG*), no son más que una extensión del *PKK*, con el que comparten una ideología secular, izquierdista y *pankurda*; como tal, constituyen una amenaza para los intereses nacionales turcos, más que el *Dáesh*/Estado Islámico o el antiguo archienemigo desde 2011, el régimen de al-Assad. La expansión de las Fuerzas Democráticas de Siria (*SDF*)⁹⁹, al oeste del río Éufrates, a lo largo del primer semestre de 2016 desencadenó la intervención militar de Turquía en Siria, por primera vez en la guerra. Mientras Alepo agonizaba, Turquía y sus aliados locales de la oposición siria pusieron en marcha la operación «Escudo del Éufrates» para ocupar una franja de terreno al oeste del río Éufrates, con la doble finalidad de desalojar al *Dáesh*/Estado Islámico de su último acceso a la frontera sirio-turca y, sobre todo, frenar mediante una cuña territorial el intento kurdo de ampliar los límites de su entidad política autónoma (Rojava) a lo largo de la frontera turca¹⁰⁰. En la actualidad los combates se centran en el crítico núcleo de comunicaciones de Al-Bab, a unos 50 kilómetros al nordeste de Alepo, denodadamente defendido por el *Dáesh*/Estado Islámico. Ya se han producido enfrentamientos armados esporádicos entre tropas turcas y kurdas y, al cierre del presente trabajo en enero de 2017, sin que al-Bab haya caído todavía, todo hacía presagiar un enfrentamiento posterior entre Turquía y las fuerzas kurdas al oeste del Éufrates, lo que sin duda repercutirá en la campaña de Raqqa y forzará a Estados Unidos a elegir entre dos aliados enfrentados entre sí.

A todos los efectos, Turquía se ha convertido en un beligerante más en el complejo tablero de la guerra civil siria, y ha acompañado esta implicación

⁹⁹ La *SDF* es una coalición militar opositora pretendidamente abierta y multisectaria (a fin de hacerse más aceptable ante el resto de los actores), pero en realidad está controlada por los kurdos del *YPG*, que son mayoritarios, aunque incluyen aproximadamente un tercio del contingente de opositores árabes.

¹⁰⁰ Para una visión global de la compleja situación político-militar en el norte de Siria, ver KOZAK, Chris, «The competing campaigns against ISIS in northern Syria», Institute for the Study of War, 10 de junio de 2016, disponible en: <http://www.understandingwar.org/backgrounder/competing-campaigns-against-isis-northern-syria>. Fecha de la consulta: 10 de octubre de 2016.

militar con un viraje político de aproximación a Rusia, en el que han influido tanto motivaciones de política interna como externa y que el asesinato del embajador ruso en Ankara en diciembre no ha conseguido enturbiar. Con ello ha completado un giro político de trescientos sesenta grados, apenas un año después de la gravísima crisis bilateral abierta en noviembre de 2015. Turquía, que sigue teniendo la llave de las líneas de comunicación de todos los grupos opositores en el norte del país, y por tanto gran influencia sobre todos ellos, ha patrocinado junto a Rusia el alto el fuego nacional en vigor desde el 29 de diciembre, así como las conversaciones de paz de Astana (Kazajstán) de enero de 2017¹⁰¹.

Respecto al Dáesh/Estado Islámico, en 2016 ha sufrido fuertes asaltos y ha perdido algún terreno, principalmente en el norte, pero aún retiene la capacidad de realizar operaciones ofensivas. Al iniciarse 2017, el Dáesh defendía en el norte su bastión de Al-Bab contra la operación turca «Escudo del Éufrates» y desde noviembre veía amenazada su capital, Raqqa, por el avance de las *SDF* con apoyo aéreo de la Coalición, pero esto no ha sido óbice para que contraatacara contra el régimen sirio en diciembre en Palmira/Tadmur, logrando derrotar a las tropas de al-Assad y reocupando la ciudad, que había desalojado previamente en marzo. Igualmente, el Dáesh/ Estado Islámico, aunque desde agosto ha perdido todas sus posiciones en la frontera con Turquía, ante la intervención militar turca en Siria, ha emprendido una virulenta campaña terrorista en represalia¹⁰². La principal amenaza para el Dáesh/ Estado Islámico es la campaña de la Coalición contra Raqqa, que se antoja larga y, sobre todo, llena de incertidumbres debido a la hostilidad entre los principales aliados terrestres de la Coalición liderada por Estados Unidos, en Siria, turcos y sirios kurdos.

La presión norteamericana para poder mostrar algún resultado en Siria antes de las elecciones presidenciales de noviembre precipitó el inicio de una ofensiva contra la capital del Dáesh/Estado Islámico en Siria, Raqqa, llevada

¹⁰¹ Sobre la coyuntura estratégica de Turquía en Siria a finales de 2016 tras la caída de Alepo y en plena campaña contra el Dáesh/Estado Islámico para ocupar al-Bab, ver TATTERSHALL, Nick, y PAMUK, Humeira, «After Aleppo, a chapter closes on Turkey's ambitions in Syria», Reuters, 15 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-turkey-idUSKBN14422U>. Fecha de la consulta: 18 de diciembre de 2016. También GILSINAN, Kathy, «What are Turkey and Russia doing in Syria?», *The Atlantic*, 19 de diciembre de 2016, disponible en: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/12/whats-turkey-doing-in-syria/511148/>. Fecha de la consulta: 3 de enero de 2017.

¹⁰² Sobre la cambiante pero muy deliberada relación entre el Dáesh/Estado Islámico y Turquía, ver WOOD, Graeme, «ISIS ends its separate peace with Turkey», *Defense one*, 3 de enero de 2017, disponible en: <http://www.defenseone.com/ideas/2017/01/isis-ends-its-separate-peace-turkey/134280/?oref=d-skybox>. Fecha de la consulta: 5 de enero de 2017. También BAYRAMOGLU, Ali, «Three reasons the Islamic State is focused on Turkey», *Al Monitor*, 6 de enero de 2017, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/01/turkey-why-country-becomes-exclusive-target-for-isis.html>. Fecha de la consulta: 8 de enero de 2017.

a cabo principalmente por fuerzas kurdas integradas en las Fuerzas Democráticas de Siria (*SDF*). El avance de las *SDF*, de las que solo un tercio son árabes, contando con el apoyo aéreo y de fuerzas especiales de la Coalición internacional, se ha detenido a tan solo unos 25 kilómetros de Raqqa tras haber progresado sin excesiva resistencia, pero no se prevé disponer de una concentración suficiente de fuerzas árabes que permita el asalto de la ciudad (algo indispensable políticamente al tratarse de un núcleo totalmente árabe) hasta dentro de algunos meses, en el curso de los cuales podrían ocurrir muchas cosas en el teatro sirio¹⁰³.

Estados Unidos siempre ha estado incómodo frente a los múltiples conflictos superpuestos que constituyen la crisis siria. Tras verse arrastrado a intervenir en Siria en el marco de su lucha contra el Dáesh/Estado Islámico, Estados Unidos habría preferido un enfrentamiento exclusivo contra este sin tomar partido en el resto de las múltiples disputas. Claramente, esto no ha sido posible y Washington ha realizado intensos (y a la postre fracasados) esfuerzos diplomáticos en Siria en 2016, aunque renunciando a apoyarlos con la fuerza militar (como sí ha hecho Rusia). La Administración Obama se ha esforzado infructuosamente durante los últimos años por encontrar aliados efectivos militarmente y con un mínimo de afinidad política en la lucha contra el Dáesh; casi por eliminación llegó hasta los kurdos sirios, aunque Estados Unidos es consciente de las limitaciones políticas de este grupo a medio y largo plazo, enfrentado a todos los demás actores y de los riesgos que asume con esta alianza temporal, sobre todo por la inequívoca actitud de Ankara. Está por ver qué opción militar escogerá el presidente Trump en el teatro sirio para impulsar la estancada campaña contra el Dáesh/Estado Islámico en Raqqa, pues, por un lado, ha otorgado una prioridad absoluta a la derrota del Dáesh/Estado Islámico, sin descartar *a priori* el despliegue de importantes fuerzas terrestres norteamericanas; por otro, ha desdeñado públicamente apoyar a la oposición árabe siria («no sabemos quiénes son esa gente») y, por último, puede verse forzado a tomar partido a la vista del creciente riesgo de un enfrentamiento armado entre Turquía y los kurdos en el norte de Siria, ambos aliados de Estados Unidos¹⁰⁴.

¹⁰³ Para un punto de situación sobre la campaña a mediados de enero de 2017, ver CA-SAGRANDE, Genevieve, «The campaign for ar-Raqqah, January 12, 2017», Institute for the Study of War, <http://iswresearch.blogspot.com.es/2017/01/the-campaign-for-ar-raqqah-january-12.html>. Una visión crítica de la incoherencia de la política norteamericana en Siria y su cortoplacismo puede encontrarse en BARFI, Barak, «Incoherent US policy will doom the Raqqa campaign», *The Cipher brief*, 9 de noviembre de 2016, disponible en: <https://www.thecipherbrief.com/article/middle-east/incoherent-us-policy-will-doom-raqqqa-campaign-1091>. Fecha de la consulta: 14 de diciembre de 2016.

¹⁰⁴ STARR, Barbara, «Pentagon readies aggressive ISIS proposals for Trump», CNN Politics, 17 de enero de 2017, disponible en: <http://edition.cnn.com/2017/01/17/politics/pentagon-options-isis-trump/>. Fecha de la consulta: 18 de enero de 2017. BARFI Barak, «US presidential elections impact on Syrian war», IHS Jane's, 25 de noviembre de 2016, pp. 1-13.

2016 ha visto el fracaso de unos muy intensos esfuerzos diplomáticos de la ONU, norteamericanos y rusos promoviendo un futuro Gobierno de transición, con ceses el fuego (que nunca incluían al Dáesh/Estado Islámico ni a Jabhat al-Nusra/Jabhat Fateh al-Sham, considerados grupos terroristas) que finalmente no fueron respetados. Estados Unidos y Rusia, inicialmente alineados, han ido distanciándose a lo largo del año hasta casi romper la interlocución sobre Siria, acusándose mutuamente por el fiasco diplomático.

En todo caso, tras la caída de Alepo¹⁰⁵, la posible sintonía entre la nueva Administración Trump y la Rusia de Putin puede ayudar a reactivar el proceso negociador, con Washington hipotéticamente más centrado en destruir al Dáesh cuanto antes y a cualquier precio (político), y por tanto más transigente respecto al futuro papel de al-Assad. El nuevo año se iniciaba con unas nuevas conversaciones de paz en Astana (Kazajstán), patrocinadas principalmente por Rusia y Turquía, y en ellas, Estados Unidos, por primera vez, tiene un papel menor. Posteriormente se pretendían reactivar en febrero las conversaciones de Ginebra en el marco de la ONU, que Moscú esperaba encauzar de acuerdo a sus intereses, quizá con el apoyo de la nueva Administración Trump.

Así pues, 2017 empieza con un nuevo ciclo negociador, tal como empezó 2016, pero con los diferentes jugadores del tablero sirio en posiciones relativas muy diferentes a las de hace un año y sin que se haya resuelto ninguno de los múltiples enfrentamientos superpuestos que siguen arrasando a la desgraciada Siria.

Turquía: a toda velocidad hacia lo desconocido

Pocos países de la región han sufrido tantas y tan significativas convulsiones a lo largo de 2016 como Turquía. Se inició el año con el partido islamista moderado de la Justicia y el Desarrollo (AKP) firmemente instalado en el poder, en el que lleva desde 2002, tras haber ganado democráticamente nada menos que doce elecciones consecutivas; sin embargo, poco queda del partido abierto y renovador que hace quince años conjugaba exitosamente islamismo y modernidad, presidía una economía en continua expansión, proclamaba su voluntad de negociar sin complejos para terminar con el problema terrorista kurdo y a la vez desarrollaba una política exterior de «cero problemas con los vecinos», siendo presentado internacionalmente como un modelo a imitar. Hoy día el AKP es percibido como un partido crecientemente

¹⁰⁵ DEKEL, Udi, «The battle for Aleppo: Implications for the on-going war in Syria», The Institute for National Security Studies (INSS), 15 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=12654>; Fecha de la consulta: 27 de diciembre de 2016. BONSEY, Noah, «What comes after the bloody battle for Aleppo?», International Crisis Group (ICG), 15 de diciembre de 2016, disponible en: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/what-comes-after-bloody-battle-aleppo>. Fecha de la consulta: 19 de diciembre de 2016.

autoritario, antieuropeísta y antioccidental, agresivo en su política exterior y más militante en su islamización de la sociedad, intolerante con la oposición y empeñado en reducir la libertad de prensa y los derechos civiles en favor del orden y el respeto a la autoridad. Estas características del *AKP* ya eran visibles antes del verano de 2016, pero se acentuaron a raíz del golpe de estado fallido del 15 de julio, suceso que ha marcado un antes y un después en la política turca¹⁰⁶.

El *AKP* está absolutamente controlado por su líder carismático y fundador, el presidente Erdogan, que fue primer ministro entre 2003 y 2014 y, tras finalizar el máximo de los mandatos permitidos por la ley, se presentó al cargo de presidente, una posición formalmente apolítica, representativa y sin poder ejecutivo, y desde la que, sin embargo, lidera *de facto* tanto el Gobierno como su partido. El *AKP* ha asumido como objetivo principal realizar una reforma constitucional a la medida de Erdogan, a fin de situar a su líder como cabeza de una república presidencialista, concentrando en su figura los actuales poderes del presidente y del primer ministro (cargo que desaparecería en la reforma propuesta por el *AKP*), dando lugar a una concentración de poder que muchos consideran personalista y peligrosa para la salud democrática del país. Este proyecto permitiría a Erdogan volver a presentarse al cargo de presidente dotado de los nuevos poderes en 2019 y le habilitaría, en caso de ser reelegido, para mantenerse en el cargo hasta 2029¹⁰⁷. Las posibles discrepancias internas en el seno del *AKP* quedaron zanjadas tras la dimisión forzada del primer ministro y líder nominal del partido, Ahmet Davutoglu, en mayo, dejando al partido totalmente alineado tras Erdogan.

Aunque el *AKP* disfruta de una cómoda mayoría parlamentaria desde las elecciones anticipadas de noviembre de 2015, los votos no eran los suficientes para aprobar por mayoría cualificada en el parlamento la reforma constitucional, así que Erdogan tuvo que cooptar al cuarto partido de la oposición, el Partido del Movimiento Nacionalista (*MHP*), de la derecha nacionalista, complaciéndole al jugar con la posibilidad de reinstaurar la pena de muerte y adoptar una política «neotomana» en el exterior y furiosamente antikurda en el interior, en fuerte contraste con las posturas que habían caracterizado antaño al *AKP*. Como resultado, en la votación sobre la reforma constitucional en el parlamento a principios de enero de 2017, los votos del

¹⁰⁶ AKYOL, Kursat, «15 years of Turkey's AKP: Is it a success story?», *Al Monitor*, 31 de agosto de 2016, disponible en: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/08/turkey-economy-heading-to-turbulent-times.html>. Fecha de la consulta: 19 de septiembre de 2016.

¹⁰⁷ Ver KÖYLÜ, Hilal, «Countdown to a presidential system in Turkey», *Deutsche Welle*, 2 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.dw.com/en/countdown-to-a-presidential-system-in-turkey/a-36617844>. Fecha de la consulta: 16 de diciembre de 2016. WEISE, Zia, «Erdogan, the new Atatürk», *Político*, 28 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.politico.eu/article/recep-tayyip-erdogan-new-ataturk-turkey-coup-eu/>. Fecha de la consulta: 4 de enero de 2017.

AKP, sumados a los del *MHP*, fueron suficientes para aprobar la reforma, que será sometida posteriormente a la validación de un referéndum popular previsto para abril de 2017.

En una Turquía oscurantista y propensa a las teorías de la conspiración, el golpe de estado de julio de 2016, definitorio en la vida política de Turquía, sigue constituyendo un enigma no totalmente aclarado. Aunque fue llevado a cabo por elementos militares y parte de las fuerzas de seguridad, no se trató del tradicional pronunciamiento militar turco, dirigido por su cúpula con la participación unánime de las Fuerzas Armadas canalizada por la cadena de mando¹⁰⁸. Para intentar entenderlo, hay que retrotraerse a la llegada al poder del *AKP* en 2003, cuando Erdogan se empeñó en retirar a las Fuerzas Armadas sus prerrogativas políticas, pues desde la fundación de la moderna Turquía en 1923 los militares se habían arrogado el papel de guardianes últimos de la legalidad republicana, con derecho a intervenir en el proceso político cuando lo estimaran necesario. Para lograr este fin, Erdogan se alió con una poderosa y semiclandestina cofradía islamista, denominada «Hizmet» (servicio), fundada y dirigida por el clérigo Fetullah Gülen, exiliado en Estados Unidos. Desde 1999, con fuerte implantación en la enseñanza y los medios de comunicación, y que también había pretendido, de forma reservada y durante decenios, ir situando en todas las Administraciones del Estado unos cuadros de ideología islámica para sustituir progresivamente en la dirección a los mandos de ideología secular¹⁰⁹. Se señala que Hizmet, con el paso de los años, tuvo éxito y se fue extendiendo por una serie de organizaciones y Administraciones, incluyendo las fuerzas armadas, los servicios de seguridad, la judicatura, la universidad y los medios de comunicación.

En el sometimiento al poder civil de las Fuerzas Armadas tuvieron un papel primordial dos macrojuicios, los denominados *Ergenekon* y *Sledgehammer*, en los que, con pruebas falsas amañadas por fiscales y policías de la organización Hizmet (con el conocimiento del *AKP*), fueron inculcados centenares de oficiales. En ambos casos, tras unas duras condenas iniciales, la mayoría de los acusados fueron finalmente absueltos años después al

¹⁰⁸ ARTEAGA, Rafael, *Turquía: ¿golpe militar o levantamiento de militares?*, Real Instituto Elcano, Real Instituto Elcano, Real Instituto Elcano, 18 de julio de 2016, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-arteaga-turquia-golpe-militar-o-levantamiento-de-militares.

¹⁰⁹ Sobre la red «Hizmet» de Fetullah Gülen, entre los intereses políticos y el secretismo del movimiento, no resulta fácil separar la realidad de las teorías conspirativas más fantásticas, existiendo descripciones bien diferentes. Ver la página web de la propia organización en: <http://gulenschools.org/gulen-movement>, que habla exclusivamente de su labor docente en más de cien países. Para una visión «benigna» de la organización, ver VEIGA, Francisco, «Neoliberalismo, tecnocracia e islamismo nacional: el movimiento Gülen», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.ºs 93-94, 2011, pp. 219-237; más crítica es la visión en GINÉS, Ricardo, «¿Cómo funciona el Estado paralelo en Turquía?», *Esglobal*, 17 de marzo de 2014, disponible en <https://www.esglobal.org/como-funciona-el-estado-paralelo-en-turquia/>. Fecha de la consulta: 5 de diciembre de 2016.

reconocerse la falsificación de las evidencias; pero el objetivo político que pretendían el *AKP* y *Hizmet* con los procesos *Ergenekon* y *Sledgehammer*, en 2012 y 2013, de debilitar decisivamente el liderazgo secular en las Administraciones militar y civil, así como sustituirlo por otro de ideología islamista, ya estaba logrado antes de la absolución final de los centenares de acusados en 2015 y 2016. Para entonces, las Fuerzas Armadas turcas no solo habían perdido gran parte de su independencia frente al Gobierno civil, sino que su prestigio popular había quedado severamente erosionado.

Una vez que eliminaron a sus rivales seculares más peligrosos, *Hizmet* y el *AKP* se enfrentaron en una lucha sin cuartel para ocupar el vacío que había dejado el derrotado liderazgo secular. Erdogan atacó el núcleo duro del poder de *Hizmet* al pretender cerrar parte de los numerosos centros formativos *gülenistas*, y los partidarios de Gülen reaccionaron acusando en diciembre de 2013 a varios líderes del *AKP* de corrupción en varios medios de comunicación y deteniéndolos posteriormente por orden de fiscales ligados a *Hizmet*. Ante el asombro de muchos, Erdogan denunció públicamente a Gülen como cabeza de un «Estado paralelo» y buscó la destitución de los fiscales, policías y jueces supuestamente ligados a *Hizmet*, así como el cierre de los medios de comunicación que consideró le eran hostiles. En el proceso comenzó a emplear de forma partidista los aparatos del Estado y comprometió seriamente la libertad de expresión, en una deriva creciente autoritaria que consternó a la oposición política y recibió fuertes críticas occidentales¹¹⁰.

Dentro del proceso de eliminación de los cuadros dirigentes vinculados a *Hizmet* dentro de la Administración le llegó el turno a las Fuerzas Armadas, y la inminencia del presunto relevo de altos mandos militares *gülenistas* fue lo que al parecer desencadenó el golpe de estado del 15 de julio, que habría movilizado a los partidarios militares (y algunos de los civiles) de la cofradía de Fetulleh Gülen «contra el autoritarismo de Erdogan». Sin embargo, el plan de los golpistas, que contenía algunos errores de bulto, falló y no se consiguió eliminar al presidente. Pese al bombardeo del Parlamento con aviones y helicópteros, el pueblo turco y todos los partidos, unidos ante la convocatoria de Erdogan a resisitir, junto a unidades militares y policiales leales, hicieron frente a los sublevados y en menos de veinticuatro horas fracasó la asonada, que dejó un trágico saldo de doscientos sesenta y cinco muertos

¹¹⁰ WINTER, Chase, «Real and imagined threats: the shared past of AKP and the Gülen movement», Deutsche Welle, 27 de julio de 2016, disponible en: <http://www.dw.com/en/real-and-imagined-threats-the-shared-past-of-akp-and-the-g%C3%BClen-movement/a-19429199>. Fecha de la consulta: 11 de octubre de 2016. AKYOL, Mustafá, «What you should know about Turkey's AKP-Gülen conflict», *Al Monitor*, 3 de enero de 2014, disponible en: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/01/akp-gulen-conflict-guide.html>. Fecha de la consulta: 1 de diciembre de 2016.

y unos mil cuatrocientos heridos¹¹¹. Erdogan culpó del levantamiento a los *gülenistas* y a su «Estado paralelo», denominándoles a partir de entonces con las siglas *FETO* (*Fetullah Gülen Terrorist Organization*), y se aplicó en su represión, convirtiéndose además en el gran vencedor político de la jornada, de la que emergió como un líder civil enérgico y popular. Igualmente, el clima creado por el golpe no ha podido ser más propicio para concienciar al pueblo turco de la necesidad del «poder civil fuerte» que subyace en el proyecto de república presidencialista de Erdogan¹¹².

Por contra, el ya debilitado prestigio de las Fuerzas Armadas recibió un golpe mortal. El otrora poderoso Ejército, baluarte del secularismo y de la herencia laica y modernizadora de Atatürk, ha desaparecido absolutamente como contrapoder político y se encuentra muy dividido y debilitado tras las gigantescas purgas sufridas tras el golpe, que han alcanzado a un tercio del total de los oficiales y a ciento cuarenta y tres de los trescientos cincuenta y ocho generales y almirantes¹¹³. Además, el golpe, en expresión de Erdogan, fue «un regalo de Dios¹¹⁴», que le permitió declarar el estado de emergencia, prorrogado posteriormente (y en vigor al cierre de este trabajo en enero de 2017) a fin de disponer de poderes ampliados y proceder a una depuración de grandes proporciones en la Administración civil y militar, incluyendo los servicios de seguridad e inteligencia, así como la universidad, la judicatura, los medios de comunicación y numerosas empresas, que difícilmente hubiera podido realizar en otras circunstancias. El volumen de los represaliados

¹¹¹ TOL, Gönül; MAINZER, Matt, y EKMEKCI Zeyneop, «Unpacking Turkey's failed coup: causes and consequences», Middle East Institute, 17 de agosto de 2016, disponible en <http://www.mei.edu/content/article/unpacking-turkey-s-failed-coup-causes-and-consequences>. Fecha de la consulta: 25 de agosto de 2016. NÚÑEZ VILLAYERDE, Jesús A., «Turquía ¿golpe de estado o regalo de Alá?», Real Instituto Elcano, 18 de julio de 2016, disponible en: <http://www.blog.rielcano.org/turquia-golpe-de-estado-o-regalo-de-ala/>. Fecha de la consulta: 21 de agosto de 2016. STEIN, Aaron, «The fallout of the failed coup», *The American Interest*, 16 de agosto de 2016, disponible en: <http://www.the-american-interest.com/2016/08/16/the-fallout-of-the-failed-coup/>. Fecha de la consulta: 4 de septiembre de 2016. También Al Jazeera Centre for Studies, «Failed Turkish coup: dynamics and implications», 28 de julio de 2016, disponible en: <http://studies.aljazeera.net/en/positionpapers/2016/07/failed-turkish-coup-dynamics-implications-160728095635056.html>. Fecha de la consulta: 15 de septiembre de 2016.

¹¹² FRIEDMAN, Uri, «Erdogan's final agenda», *The Atlantic*, 19 de julio de 2016, disponible en: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2016/07/turkey-erdogan-coup-future/491696/>. Fecha de la consulta: 6 de septiembre de 2016.

¹¹³ CAFFARELLA, Jennifer; SERCOMBE, Elizabeth, y VALLEE, Charles, «Partial Assessment of Turkey post-coup attempt military purge», Institute for the Study of War, 30 de julio de 2016, <http://iswresearch.blogspot.com.es/2016/07/partial-assessment-of-turkeys-post-coup.html>. Fecha de la consulta: 4 de septiembre de 2016.

¹¹⁴ CHAMPION, Marc, «Coup was (gift from God) for Erdogan planning a new Turkey», Bloomberg, 17 de julio de 2016, disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-17/coup-was-a-gift-from-god-says-erdogan-who-plans-a-new-turkey>. Fecha de la consulta: 2 de octubre de 2016.

ha sido enorme¹¹⁵, próximo a los cien mil, y no ha dejado de crecer a lo largo del otoño y el invierno.

En este clima represivo, tras los primeros momentos de unidad de todos los partidos en torno al presidente, han surgido críticas de que el *AKP* estaba abusando de sus poderes extraordinarios y aprovechando el golpe de estado no solo para purgar a los *gülenistas*, sino a todo el que osara oponerse a los designios de Erdogan¹¹⁶. Igualmente, la legislación de emergencia ha permitido al Gobierno restricciones en los derechos y libertades que amenazan con perpetuarse. Particularmente preocupante ha sido la intensificación del acoso a los medios de comunicación opositores, que ya existía antes del golpe¹¹⁷.

Un frente en el que no ha habido avance alguno en 2016 ha sido el de la violencia separatista de los kurdos turcos. Los kurdos constituyen el diecinueve por ciento de la población de Turquía, con un total de 22,5 millones de personas, principalmente concentradas en el sudeste de Anatolia. Tradicionalmente, el Estado secular turco de ideología fuertemente nacionalista ha optado por negar la identidad kurda y favorecer una asimilación forzada, intentando diluir a la comunidad kurda dentro de una única identidad nacional turca y proscribiendo sus principales señas de identidad. El resultado ha sido un conflicto mantenido intermitentemente desde los años 70 y al que se atribuyen unas cuarenta y cinco mil víctimas. Sin embargo, para ira del

¹¹⁵ En el primer mes tras el golpe, según cifras del Gobierno, 76.000 funcionarios públicos habían sido suspendidos y 5.000 despedidos definitivamente; 6.800 académicos y administrativos estaban siendo investigados; 3.670 jueces y fiscales estaban igualmente suspendidos. Además, fueron cerradas 15 universidades, 934 escuelas, 104 fundaciones, 1.125 asociaciones y hasta 19 sindicatos. CANDAR, Cengiz, «Coup attempt could cost Turkey more than military might», *Al Monitor*, 17 de agosto de 2016, disponible en: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/08/turkey-coup-democracy-or-dismantling-military.html>. Fecha de la consulta: 7 de septiembre de 2016. Posteriormente las cifras se han incrementado hasta alcanzar en enero unos 100.000 funcionarios suspendidos o despedidos en diferentes ámbitos. Agencias, «Thousand fired in new wave of Turkey coup purges», *Arab News*, 7 de enero de 2017, disponible en: <http://www.arabnews.com/node/1035416/middle-east>. Fecha de la consulta: 10 de enero de 2017.

¹¹⁶ Para una visión general de la coyuntura de Turquía tras el golpe, ver BARKEY, Henri J., «Los estragos de un golpe fallido», *Estudios de Política exterior*, *Afkar/Ideas* n.º 51, otoño de 2016, <http://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/los-estragos-de-un-golpe-de-estado-fallido/>. Fecha de la consulta: 10 de diciembre de 2016. GARDNER, David, «After the coup, Turkey is losing its checks and balances», *Financial Times*, 20 de julio de 2016, <https://www.ft.com/content/48da96d6-4dcb-11e6-88c5-db83e98a590a>.

¹¹⁷ Para mediados de agosto se habían cerrado unos 130 medios de comunicación diferentes, incluyendo 16 canales de televisión, 45 periódicos, 15 semanarios y 29 empresas editoriales, a lo que hay que unir la detención de 90 periodistas, de los cuales 49 se mantuvieron bajo custodia. CANDAR, Cengiz «Coup attempt could cost Turkey more than military might», *Al Monitor*, *op. cit.* AKYOL, Kürsat, «Turkey: -Worst country- for media freedom in 2016», *Deutsche Welle*, 27 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.dw.com/en/turkey-worst-country-for-media-freedom-in-2016/a-36924382>. Fecha de la consulta: 4 de enero de 2017.

nacionalismo turco y de las entonces influyentes Fuerzas Armadas, en sus inicios el *AKP* fue proclive a intentar una solución negociada con el grupo terrorista mayoritario, el Partido de los Trabajadores del Kurdistan (*PKK*). Lamentablemente, el esperanzador proceso de paz negociado por el Gobierno de Ankara con el movimiento terrorista turco en 2013-2015 se rompió en junio de 2015 entre recriminaciones mutuas, dando lugar a una escalada creciente de la violencia que se ha mantenido en 2016. Las «milicias juveniles» del *PKK* se atrincheraron en el interior de varias de las principales ciudades de mayoría kurda en otoño de 2015 y el ejército y las fuerzas de seguridad turcas atacaron a los insurgentes para recuperar el control de los núcleos urbanos, con gran pérdida de vidas y enormes daños¹¹⁸. A esta fase insurreccional ha sucedido otra de atentados de gran virulencia y cada vez más indiscriminados, lo que a su vez ha motivado una escalada represiva del Gobierno, facilitada por el estado de emergencia decretado a raíz del golpe de julio, sobre personas, organismos y entidades kurdas, vinculadas o no al *PKK*, en una espiral que se retroalimenta y que parece no tener fin¹¹⁹.

En política exterior, en 2009 y 2010, Turquía ya había dado un giro en su política amable de «cero problemas con los vecinos» hacia otra más asertiva y nacionalista, que ha sido denominada «neotomana» y que, con variantes, se mantiene en la actualidad¹²⁰. Esta política llevó, entre otras cosas, a la ruptura de relaciones con Israel, tras el incidente en 2010 del buque turco *Mavi Marmara* en ruta hacia Gaza, y a una intensa implicación política y diplomática en la guerra civil siria en apoyo de la oposición. La última expresión de esta agresiva política fue la crisis con Rusia, tras el derribo por la

¹¹⁸ Solo entre julio de 2015 y julio de 2016 se produjeron más de 1.700 muertos y se dio lugar al desplazamiento de 350.000 personas. MANDIRACI, Berkat, «Turkey's PKK conflict: the death toll», International Crisis Group (ICG), 20 de julio de 2016, disponible en: <http://blog.crisisgroup.org/europe-central-asia/2016/07/20/turkey-s-pkk-conflict-the-rising-toll/>. Fecha de la consulta: 11 de septiembre de 2016.

¹¹⁹ UNVER, Akin, «Comment: Turkey and the Kurds: Charting the end of a peace process», *Financial Times*, 25 de mayo de 2016, disponible en: <https://www.ft.com/content/9f06f0cc-1b85-11e6-b286-cddde55ca122>. Fecha de la consulta: 5 de septiembre de 2016. AKYOL, Mustafá, «Who killed the Turkey-PKK peace process?», *Al Monitor*, 4 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.al-monitor.com/pulse/en/originals/2015/08/turkey-syria-iraq-pkk-peace-process-who-killed-kurds.html>. Fecha de la consulta: 30 de agosto de 2016. DALAY, Galip, «Turkey's Kurdish issue: from peace to low intensity war», *Al Jazeera*, 21 de diciembre de 2015, disponible en: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/12/turkey-kurdish-issue-peace-intensity-war-151221074921873.html>. Fecha de la consulta: 11 de septiembre de 2016.

¹²⁰ The London School of Economics, Middle East Centre, *The AKP and Turkey's foreign policy in the Middle East*, abril de 2016, disponible en: <http://www.lse.ac.uk/middleEastCentre/publications/Collected-Papers/Turkishforeignpolicy.aspx>. Fecha de la consulta: 25 de septiembre de 2016. SOLER I LECHA, Eduard, «Frentes y aliados en la política exterior turca», Estudios de Política Exterior, *Afkar/Ideas*, otoño 2016, disponible en: <http://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/frentes-y-aliados-en-la-politica-exterior-turca/>. Fecha de la consulta: 14 de septiembre de 2016.

Fuerza Aérea turca en noviembre de 2015 de un avión de combate ruso¹²¹. Sin embargo, ante la ausencia de logros de esta política exterior desafiante (particularmente en Siria) que, además, había llevado a Turquía a un cierto aislamiento diplomático, incluso antes del golpe de estado de julio Erdogan ya estaba intentando reducir los frentes abiertos y restaurar relaciones con Rusia e Israel.

Donde no ha habido cambios es en el creciente alejamiento de Turquía respecto de Estados Unidos, y la Unión Europea, ante sus persistentes críticas de la deriva autoritaria del poder de Erdogan que, en comparación, en absoluto incomoda a Rusia. Los desencuentros entre Occidente y Turquía no han dejado de acumularse en 2016: el percibido como tardío y tibio apoyo occidental tras el golpe de estado, empeorado por la falta de disposición norteamericana para extraditar a Gülen, residente en Pennsylvania (Estados Unidos), la falta de firmeza occidental ante los «crímenes» del régimen de al-Assad en Siria; el abierto apoyo de Estados Unidos, a los kurdos sirios, junto a la relativa «comprensión» occidental hacia el terrorismo del PKK; la percibida insolidaridad europea en el trato a los refugiados sirios y su falta de voluntad de cumplir lo acordado en el pacto Unión Europea-Turquía de marzo de 2016 para regular el flujo de refugiados; y la hipocresía europea respecto a las encalladas negociaciones para el acceso turco a la Unión Europea. Son tantos los desencuentros que, en lo que respecta a la Unión Europea, parece difícil que en 2017 pueda alterarse esta dinámica. La presidencia de Trump, que problemáticamente sea menos intrusiva en la política interna turca, podría ayudar en el caso de Estados Unidos, pero mucho dependerá de las decisiones norteamericanas en relación con la guerra de Siria, con la posible extradición de Gülen como piedra de toque en la relación¹²².

Este alineamiento diplomático antioccidental es coherente con la nueva política de Erdogan en Siria, más agresiva, pero dirigida no contra el antiguo

¹²¹ Tras el derribo de su avión, Rusia, el segundo socio comercial de Turquía en volumen de intercambios, endureció el régimen de visados, aplicó numerosas sanciones económicas en el campo de la energía y el turismo, dificultó las importaciones de productos turcos y paralizó varios importantes proyectos de infraestructuras. «Turkey-Russia jet downing: Moscow announces sanctions», BBC news, 28 de noviembre de 2015, disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34954575>. Fecha de la consulta: 15 de octubre de 2016. No obstante, no se rompieron las relaciones diplomáticas entre ambos países.

¹²² YILDIRIM, A. Kadir, «Turkey's impending Eastern turn», Carnegie Endowment for International Peace, 18 de agosto de 2016, disponible en <http://carnegieendowment.org/sada/64358>. Fecha de la consulta: 13 de septiembre de 2016. AYDINTASBAS, Asli, «Trouble on the tracks: averting the Turkey-EU train wreck», European Council on Foreign Relations (ECFR), 24 de noviembre de 2016, disponible en: http://www.ecfr.eu/publications/summary/trouble_on_the_tracks_averting_the_turkey_eu_train_wreck7190. Fecha de la consulta: 1 de diciembre de 2016. IDIZ, Semih, «Why Erdogan-Trump honeymoon may be short-lived», *Al Monitor*, 16 de noviembre de 2016, disponible en: <http://m.almonitor.com/pulse/tr/sites/almonitor/contents/articles/originals/2016/11/turkey-united-states-erdogan-trump-bro-mance.html>. Fecha de la consulta: 30 de noviembre de 2016.

archienemigo, el régimen de Bashar al-Assad, a quien se considera ahora una desagradable pero inescapable realidad tras la intervención militar ruso-iraní de 2015-2016, sino contra los kurdos sirios del PYD/YPG, a quienes se valora, no sin cierta base, como una prolongación del grupo terrorista kurdo PKK. Así se entiende mejor la inacción de Ankara ante la caída de Aleppo, simultánea al desarrollo de la operación turca «Escudo del Éufrates» contra el Dáesh/Estado Islámico, aunque en realidad está dirigida a frenar la expansión de los kurdos sirios al oeste del río Éufrates. Como reflejo de la aproximación a Rusia, Turquía también ha patrocinado junto con ella tanto el alto el fuego en vigor como las conversaciones de paz de Astana de enero de 2017. No obstante, el despliegue de significativas fuerzas militares turcas sobre el terreno en el norte de Siria, por primera vez desde el inicio de la guerra en 2011, además de iniciar un goteo de bajas en combate, ha dado lugar a una campaña terrorista del Dáesh/Estado Islámico en territorio turco y hace casi inevitable un choque con las bien organizadas y militarmente eficientes fuerzas kurdas en Siria en 2017¹²³.

Con todo, de cara al referéndum de reforma constitucional, probablemente el principal riesgo para la popularidad de Erdogan era el aparente final de la bonanza económica que ha disfrutado Turquía en los últimos diez años de gobierno del AKP. En medio de una creciente inestabilidad política e inseguridad que auyenta a inversores y turistas extranjeros de la antaño estable Turquía y con una lira turca muy depreciada que reduce la capacidad adquisitiva de los ciudadanos de a pie, en 2016 los índices económicos se han desplomado. Las perspectivas para 2017 son aún peores, lo que ha hecho sonar las alarmas en el Gobierno turco y el partido islámico que lo sustenta¹²⁴.

En definitiva, en abril de 2017, seguramente todavía bajo el estado de emergencia, Turquía culminará con un referéndum popular el proceso de reforma constitucional que transformaría decisivamente el sistema político turco, consolidando la hegemonía política del AKP y del propio Erdogan. Por ahora, salvo catástrofes de última hora relacionadas con la evolución de la economía o un mayúsculo revés inesperado en el siempre imprevisible conflicto

¹²³ IDIZ, Semih, «Turkey faces multiple dilemmas in Syria», *Al Monitor*, 31 de mayo de 2016, disponible en: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/05/turkey-syria-kurds-face-multiple-dilemmas.html>. Fecha de la consulta: 14 de agosto de 2016. BBC News, «Turkey vs Syrian Kurds vs IS», 23 de agosto de 2016, disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-33690060>. Fecha de la consulta: 25 de agosto de 2016.

¹²⁴ Entre 1999 y 2016 el crecimiento medio del PIB turco ha sido del 4,67 por ciento, sin embargo, en 2016 cayó al 1,8 por ciento en el tercer trimestre de 2016, siendo el peor dato desde 2009, y las perspectivas para 2017 no son nada halagüeñas. Trading Economics, «Turkey GDP anual growth rate 1999-2017», 12 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.tradingeconomics.com/turkey/gdp-growth-annual>. Fecha de la consulta: 16 de diciembre de 2016. SONMEZ, Mustafá, «Turkey's AKP scrambles to curb economic woes until referéndum», *Al Monitor*, 19 de enero de 2017, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/01/turkey-akp-scrambles-to-curb-economic-woes-until-referendum.html>. Fecha de la consulta: 20 de enero de 2017.

sirio, la popularidad en las encuestas superior al sesenta por ciento del presidente Erdogan permite aventurar un voto mayoritariamente favorable al presidencialismo. No obstante, no están nada claros los efectos a medio y largo plazo en la política turca de la concentración de poder que pretende Erdogan en su persona; ni parece que, por sí sola y en una coyuntura de creciente polarización y autoritarismo, una república presidencialista vaya a servir para resolver los graves problemas de identidad, políticos, económicos y de seguridad que afligen a Ankara. Entre tanto, con Erdogan empuñando firmemente el timón, Turquía sigue avanzando a toda velocidad hacia un futuro desconocido¹²⁵.

Conclusiones

Del documento del *think tank* International Crisis Group, «Diez conflictos a observar en 2017», nada menos que los tres primeros tienen lugar en Oriente Medio (Siria/Irak, Turquía y Yemen)¹²⁶. Igualmente, la mayoría de los comentaristas sobre la zona no dudan en presentar un panorama para 2017 aún más dramático que el de 2016, ya de por sí el peor en muchos años¹²⁷. Pocos Estados árabes se han robustecido en 2016, aunque Arabia Saudí se haya embarcado en un ambicioso intento de reforma económica, cuyas perspectivas de éxito no están totalmente claras; la división entre suníes y chiíes tendrá en el trágico asedio de Alepo un nuevo recordatorio que avive el odio sectario y la lista de agravios mutuos entre Arabia Saudí e Irán no ha hecho sino incrementarse a lo largo de 2016, año en el que se han roto las relaciones diplomáticas y los peregrinos iraníes no han podido realizar la peregrinación a La Meca.

Todavía no está claro en qué sentido afectará la presidencia de Trump a la declinante (pero aún imprescindible y preponderante) influencia norteamericana en la región. Se apunta un reforzamiento de los lazos con Israel y quizá una disposición a reconocer un mayor papel de Rusia en una región en la que, en el fondo, Estados Unidos lleva los últimos años tratando de

¹²⁵ BAYRAMOGLU, Alí, «Will presidential referendum kill Turkey's democracy?», *Al Monitor*, 23 de enero de 2017, disponible en: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/01/turkey-referendum-may-offer-last-chance-salvage.html>. Fecha de la consulta: 24 de enero de 2017.

¹²⁶ International Crisis Group, «10 conflicts to watch in 2017», 5 de enero de 2017, disponible en: <https://www.crisisgroup.org/global/10-conflicts-watch-2017>. Fecha de la consulta: 8 de enero de 2016.

¹²⁷ PARSI, Trita, «If you thought 2016 was bad in the Middle East, brace yourself for 2017», *Middle East Eye*, 28 de diciembre de 2016, disponible en <http://www.middleeasteye.net/columns/if-you-thought-2016-was-bad-middle-east-brace-yourself-2017-750440532>. Fecha de la consulta: 2 de enero de 2017. AL-SHAYJI, Abdullah, «2016 was devastating for order and security», *Gulf News*, 8 de enero de 2017, disponible en: <http://gulfnews.com/opinion/thinkers/2016-was-devastating-for-order-and-security-1.1958549>. Fecha de la consulta: 10 de enero de 2017.

reducir su implicación para centrarse en lo que tanto Obama como Trump consideran la verdadera prioridad de Estados Unidos: China y el Pacífico. Podría producirse un incremento puntual en intervenciones militares norteamericanas de naturaleza contraterrorista para derrotar al Dáesh/Estado Islámico y parece probable una mayor asertividad norteamericana en la «contención» de Irán, con un incremento o al menos el mantenimiento de las sanciones actualmente en vigor, independientemente de que se abroge o no formalmente el pacto nuclear de julio de 2015.

Tras haberse apuntado numerosos tantos diplomáticos en 2016, Rusia intentará consolidar su posición recién alcanzada en Oriente Medio, particularmente para gestionar el final de la guerra civil siria de acuerdo con sus intereses. Para una negociación con tantas derivadas se requerirá la discreta connivencia de Estados Unidos (probablemente a cambio de una contribución más efectiva de Rusia a la lucha contra el Estado Islámico/Dáesh), así como un cuidadoso equilibrio para mantener las delicadas relaciones rusas con su principal aliado en Siria, Irán y con Turquía, con los que no existe una coincidencia total de objetivos.

La guerra de Yemen no está más cerca de solucionarse tras un año en el que las líneas del frente apenas se han movido, con cada bando (constituido a su vez por diferentes actores con intereses no siempre convergentes) encastillado en sus posiciones y habiendo fracasado las numerosas negociaciones y ceses el fuego; no obstante, los primeros síntomas de agotamiento de alguno de los beligerantes podrían propiciar alguna apertura.

La guerra de Siria (o, de forma más propia «las guerras de Siria» que se desarrollan simultáneamente en el país) ha sufrido una notable transformación en 2016, con el innegable y espectacular éxito de al-Assad en 2016 con la toma de Aleppo. No obstante, la casi simultánea pérdida de Palmira y la crisis en Deir ez-Zor ante el Dáesh/Estado Islámico han puesto de manifiesto la fragilidad del bando gubernamental, obligado a priorizar el uso de sus muy limitados recursos humanos. La intervención militar turca en el norte del país, combatiendo al Dáesh/Estado Islámico mientras amenaza apenas veladamente a otro aliado estadounidense (los pujantes kurdos de siria), ha complicado aún más el panorama. La campaña básicamente kurda contra la capital del Dáesh/Estado Islámico en Siria, Raqqa, con el patrocinio y apoyo de la Coalición liderada por Estados Unidos, se inició en noviembre de 2016 pero se encuentra estancada, sin que esté asegurado que se den los requisitos políticos y militares necesarios para el éxito de la operación. Todo esto ocurre mientras la oposición siria suní se encuentra cada vez más dividida, más débil y más radicalizada. En estas condiciones nada puede descartarse en Siria en 2017.

Algo mejor es la perspectiva en Irak, donde la ofensiva contra Mosul podría concluir en el primer trimestre de 2017 con la reconquista total de los territorios ocupados por el «califato» de al-Bagdadi en 2014. Sin embargo,

cuando se produzca la derrota militar del Estado Islámico/Dáesh (que con toda probabilidad simplemente se adaptará para volver a ser un movimiento terrorista e insurgente como lo fue antes de 2014) aún quedará pendiente la vertebración interna de Irak entre los mayoritarios chiíes, la minoría suní y los kurdos, todos ellos a su vez profundamente fragmentados internamente. A lo que hay que unir el pulso soterrado entre Irán y Turquía (y, en menor medida, Arabia Saudí) por mantener su influencia en el país, con un papel político norteamericano cada vez más desdibujado.

Turquía constituirá otra fuente de preocupación en 2017. El fallido golpe de estado ha acelerado las dinámicas internas preexistentes, en las que el partido islamista dominante *AKP* subordina todo al intento de su líder y presidente Recep Tayyip Erdogan de modificar la constitución para constituir una república presidencialista con el poder concentrado en su figura. Con el referéndum sobre el cambio constitucional previsto para abril de 2017, pese a las crecientes dificultades económicas y los vaivenes de la intervención en Siria, *a priori* parece probable que Erdogan vea cumplidos sus deseos. El estado de emergencia, vigente desde julio y extendido un trimestre más en enero de 2017, ha permitido una masiva represión, con decenas de miles de detenidos y represaliados y un rígido control de los medios de comunicación, en una deriva crecientemente autoritaria que se ha dirigido no solo contra los presuntos golpistas del movimiento *Hizmet* de Fetullah Gülen, sino contra toda la oposición. Este rumbo no hará sino confirmar el creciente alejamiento de Turquía respecto a Occidente y presagia el mantenimiento de unos lazos más estrechos con Rusia, aunque siempre dentro de las coordenadas de un nacionalismo neotomano. Presa de una escalada de salvajes atentados terroristas y una represión estatal poco discriminada, también parece alejarse cada vez más la posibilidad de una solución negociada al conflicto del estado turco con el movimiento terrorista kurdo *PKK*, que se vislumbró brevemente en el primer semestre de 2015.

Como excepción al resto de crisis regionales, la situación en Israel y Palestina no ha variado demasiado en 2016, alejada del primer plano por la sucesión de conflictos que brotan en Oriente Medio. El mantenimiento del *statu quo* favorece claramente a Israel, mientras que la Autoridad Palestina desfallece víctima de sus propias divisiones internas, su corrupción e ineficacia y la escisión nunca cerrada entre Fatah y Hamás. La llegada de la Administración Trump, con su idea de llevar la embajada norteamericana a Jerusalén y, frente a la postura de Obama, aparentemente más comprensiva con la colonización judía en los territorios ocupados de Cisjordania, parece que favorecerá aún más la intransigencia israelí. Cuando en 2017 se cumplen cincuenta años de la ocupación de Cisjordania y Gaza por Israel tras la guerra de los Seis Días, en ausencia de un improbable impulso internacional, la solución del conflicto a través de la fórmula de «dos Estados» (Israel y Palestina) parece cada vez más lejana.

En el lado positivo, contra todo pronóstico, la OPEC/OPEP consiguió en noviembre de 2016 un acuerdo para reducir la producción y así aumentar los

precios del petróleo, de los que dependen tanto los presupuestos de varios países de la región, demostrando que en Oriente Medio aún hay espacio para la negociación y el acuerdo. Igualmente, Líbano ha conseguido elegir presidente tras dos años de bloqueo institucional y poner en pie un Gobierno de unidad nacional. También destaca el enorme potencial de los yacimientos de gas del Mediterráneo oriental, que podría ser un acicate que reduzca la conflictividad y facilite la cooperación entre los países potenciales beneficiarios (Israel/Palestina, Turquía, Chipre, Líbano, Egipto y Siria), por de pronto, ya en 2016 ha proporcionado un incentivo para el acercamiento entre grecochipriotas y turcochipriotas y ha sido uno de los factores de la reconciliación (ya veremos si duradera) entre Turquía e Israel.

En uno u otro sentido, Oriente Medio y los países y actores que lo conforman seguirán evolucionando aceleradamente en 2017, lejos de alcanzar una estabilidad siquiera temporal, y es más que previsible que a lo largo de este accidentado proceso sigan acumulando portadas en los medios de comunicación de todo el mundo.

Capítulo cuarto

El Sahel: un arco permanente de inestabilidad

Ignacio Fuente Cobo

Resumen

El Sahel ha seguido siendo durante 2016 una región extraordinariamente compleja, donde las organizaciones extremistas han continuado interactuando en grado y forma diversa con las organizaciones criminales, las milicias de carácter étnico, los grupos armados y las autoridades gubernamentales, creando un entorno de inseguridad que dificulta la acción de control de los Gobiernos sobre su territorio, al tiempo que facilita la expansión del mensaje yihadista y de la insurgencia armada. Aunque, en los últimos tiempos, las organizaciones terroristas y grupos criminales vienen siendo sometidas a una presión creciente como consecuencia de las intervenciones militares y de una mayor cooperación internacional, lo que se ha traducido en pérdidas materiales y territoriales significativas por parte de los grupos terroristas y en una disminución importante de los territorios que controlan, ello no quiere decir que el terrorismo yihadista haya dejado de ser la principal amenaza para la seguridad regional. Por el contrario, estos grupos han demostrado una gran resiliencia en circunstancias adversas, siendo capaces de sobrevivir a los ataques militares de los Gobiernos locales y potencias exteriores, incluso de prosperar, hasta el punto de que sus estructuras operativas continúan activas.

Abstract

The Sahel has remained an extraordinarily complex region through 2016, where extremist organizations have continued to interact in varying degrees and in different forms, with criminal organizations, ethnic militias, armed groups and government authorities, creating an environment of insecurity that makes it difficult for governments to control their own territory, while facilitating the expansion of the Jihadist message and the armed insurgency. Although, in recent years, terrorist organizations and criminal groups have been under increasing pressure as a result of upgraded military action and better international cooperation, which has resulted in significant material and territorial losses on the part of terrorist groups and in a decline in the territories they control, this does not mean that Jihadi terrorism has ceased to be the main threat to regional security. On the contrary, these groups have shown great resilience in adverse circumstances, being able to survive military attacks by local governments and even outside powers, up to the point that their operational structures remain active.

Palabras clave

Sahel, AQIM, Boko Haram, Ansar Dine, Mali, Nigeria, Chad, Berkhane.

Keywords

Sahel, AQMI, Boko Haram, Ansar Dine, Mali, Nigeria, Chad, Berkhane.

Introducción

Desde comienzos de siglo, las organizaciones yihadistas se han establecido y expandido por el Sahel hasta alcanzar el África occidental y el golfo de Guinea, lo que se ha traducido en un importante deterioro de las condiciones sociales, económicas y de seguridad de unos Estados ya de por sí frágiles. Los ataques de organizaciones terroristas como Al Qaeda en el Magreb islámico (AQMI) o Boko Haram han ocasionado desde su fundación decenas de miles de muertos al tiempo que han desplazado grandes cantidades de población dentro y fuera de las fronteras nacionales. Solo Boko Haram habría ocasionado once mil muertos en el año 2015, más de los que se produjeron en Siria e Irak en el mismo periodo¹. Las consecuencias son que los grupos extremistas han sido capaces de controlar importantes extensiones de terreno, convirtiéndolas en zonas prohibidas para las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad de los Estados de la región.

Aunque no están en situación de enfrentarse militarmente con éxito a la acción concertada de las fuerzas militares de los Gobiernos regionales y de potencias externas, los grupos terroristas siguen siendo capaces de llevar a cabo ataques asimétricos y de mantener una importante actividad militar y una fuerte presencia en los medios de comunicación y en las redes sociales. Es más, la demostrada capacidad de las ideologías extremistas para ganar adeptos entre aquellas comunidades musulmanas que se sienten sometidas a agravios históricos y la elevada rentabilidad de las empresas criminales que controlan favorecen su recuperación ante los reverses militares, al tiempo que constituyen una poderosa fuente de inspiración para otros grupos que busquen emularlos. Prueba de ello es que, en Mali, AQIM y sus organizaciones afiliadas están encontrando un importante eco entre las comunidades ganaderas Peul/Fulani que ven su modo tradicional de vida amenazado por el cambio climático y la competencia con las comunidades agrícolas, por el acceso al agua y a los pastos.

Junto a la posibilidad de que se formen alianzas entre organizaciones extremistas, una seria causa de preocupación es la posibilidad de que surjan nuevas rivalidades entre las mismas que se traduzcan en ataques espectaculares dentro y fuera de la región, en una carrera por ganar la audiencia de potenciales reclutas y una mayor presencia en los medios de comunicación internacionales. En este sentido, el asalto en noviembre de 2015 al hotel «Radisson Blue» de Bamako que produjo diecinueve muertos, o el ataque terrorista en febrero de 2016 en la capital de Burkina Faso, Uagadugú, con un balance de veintinueve muertos, o a un complejo turístico en Costa de Marfil con dieciséis muertos, constituyen ejemplos de esta nueva tendencia de cometer atentados con amplia repercusión internacional y claro impacto estratégico.

¹ Institute for Economics and Peace, «Global Terrorism Index 2015: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism». New York. 2015. Disponible en <http://apo.org.au/resource/global-terrorism-index-2015-measuring-and-understanding-impact-terrorism>. Consultado el 19 de diciembre de 2016.

También están por ver las consecuencias que producirán la evolución de la situación en las guerras de Siria e Irak. A medida que ambos grupos rivales, Dáesh y Al Qaeda, se debilitan en estos países sus filiales en el Sahel adquieren mayor autonomía. Ello puede incentivar bien una mayor colaboración entre ambos grupos de alcance internacional y sus franquicias locales, bien una mayor competencia entre estas organizaciones rivales. Cualquiera de estos dos resultados es factible y cualquiera de ellos será perjudicial para la estabilidad regional y de la propia comunidad internacional.

Un elemento determinante para evaluar el panorama futuro de seguridad en la región viene dado por la situación en Libia, un país que parecía haberse convertido en base de retaguardia y apoyo para los grupos que estaban luchando en Siria e Irak, así como una nueva tierra de yihad para el Dáesh, toda vez que este grupo terrorista se encontraba asentado desde comienzos de 2015 en Sirte. Su eventual expulsión de la zona del golfo de Sidra en diciembre de 2016 abre la posibilidad de que los restos de los grupos yihadistas vencidos, junto con los combatientes que logren sobrevivir a los enfrentamientos en Siria e Irak, se trasladen al Sahel de manera que este se convierta en el próximo campo de batalla del yihadismo internacional.

Todas estas circunstancias hacen necesario examinar la evolución de los grupos extremistas en el Sahel y el complicado juego político, económico y militar en el que se encuentran actualmente envueltos, de manera que podamos identificar sus estrategias, analizar su capacidad de resistencia y valorar sus posibilidades de sobrevivir a la acción concertada de unos Gobiernos regionales y de la propia comunidad internacional, comprometidas en impedir que el centro de gravedad de la acción yihadista se traslade a esta atormentada región.

El Sahel: un contexto de corrupción y fragilidad

Aunque la imagen que podamos tener de la región del Sahel sea la de un enorme territorio vacío, no sujeto al control de ningún Gobierno, y en el que comunidades históricamente desfavorecidas subsisten en base a actividades criminales y organizaciones terroristas, la realidad es que más que de un espacio sin Gobierno se trata de un entorno complejo y diverso de fuerzas geopolíticas, estructuras económicas, relaciones étnicas y sociales y redes comerciales que han ido evolucionando y adaptándose a lo largo de los siglos. No puede hablarse propiamente, en el Sahel, de ausencia de autoridad estatal, sino más bien de la existencia de un sofisticado juego de influencias y de relaciones que opera normalmente fuera de la estructura formal de los Estados cuya presencia y autoridad se encuentran fuertemente limitadas².

² Foreign & Commonwealth Office. «Traffickers and Terrorists: Drugs and Violent Yihad in Mali and the Wider Sahel». UK Gov. October 2013. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/256619/Oct_2013_Traffickers_and_Terrorists.pdf. Consultado el 12 de octubre de 2016.



Imagen 1. El Sahel como frontera.

Ello hace que las comunidades históricas que habitan el Sahel sean muy sensibles a las crisis que tiene un carácter recurrente y se encuentren sometidas a presiones crecientes por los recursos, principalmente el agua, lo que las sitúa entre las más vulnerables del mundo. Países como Níger, Chad o Mali están sistemáticamente situadas al final de las estadísticas internacionales sobre desarrollo humano en aspectos como la salud, la educación o el nivel de vida³. A este escenario hay que añadir aspectos tales como el cambio climático o la degradación medioambiental que han aumentado la vulnerabilidad de una región donde la inmensa mayoría de la población depende de la agricultura y el pastoreo para su subsistencia. El cambio climático es «un potenciador de riesgo»⁴ en el Sahel al alterar el clima reduciendo la disponibilidad de agua. Las zonas propicias para la agricultura se han reducido sensiblemente y algunas áreas húmedas prácticamente han desaparecido. Por ejemplo, el lago Chad se ha contraído en un noventa y cinco por ciento en los últimos cincuenta años⁵.

³ Por ejemplo, en Nigeria el país más poblado de la región, el treinta y ocho por ciento de las mujeres y el veintiún por ciento de los hombres no habían tenido una educación regular. National Population Commission, «Nigeria Demographic and Health Survey 2013», Federal Republic of Nigeria, Abuja, ICF International, Rockville, Maryland, USA. Junio de 2014. Disponible en <https://dhsprogram.com/pubs/pdf/FR293/FR293.pdf>. Consultado el 15 noviembre 2016.

⁴ SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, E. «Sahara Sahel 2035: de la ecofrontera a las tres “tes”». África: riesgos y oportunidades en el horizonte de 2035. Monografías 134, Ministerio de la Defensa, 2013. pp. 19-74.

⁵ UN Environment Programme, «Vital waters graphic. Lake Chad: almost gone», disponible en: <http://www.unep.org/dewa/vitalwater/article116.html>. Consultado el 11 de noviembre de 2016.

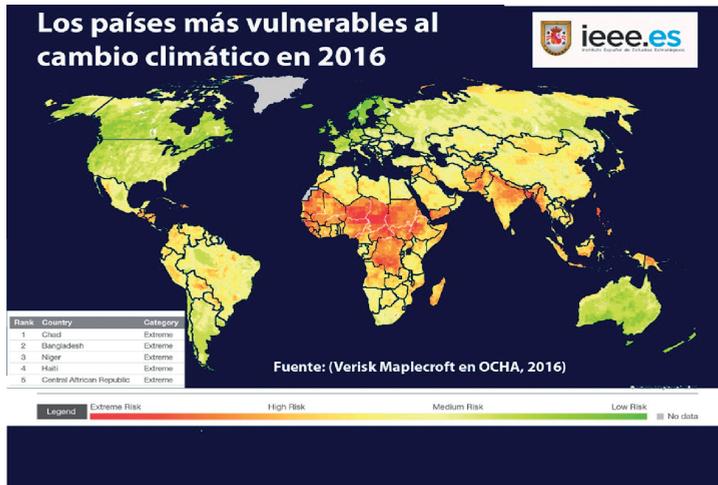


Imagen 2. Los países más vulnerables al cambio climático en 2016.

Otro factor a tener en cuenta es el del crecimiento explosivo de la población con tasas de natalidad que se sitúan en el margen del 2,9 al 3,9 por ciento anualmente, lo que hace que en países como Níger la población se duplique cada quince años⁶. El resultado es que un número creciente de personas compiten por una cantidad menguante de recursos, lo que se traduce en un aumento de las tensiones intra y extra comunitarias, un fenómeno que favorece la introducción y propagación de los mensajes extremistas que ofrecen soluciones sencillas a problemas complejos.

Pero el futuro de estos países de la región del Sahel no tiene por qué ser necesariamente negativo. Si se emplean unas estrategias adecuadas y eficientes de uso del agua y de gestión de la tierra, se invierte en infraestructura, agricultura y en explotación minera, se liberaliza el mercado, mejora la educación y se favorece el acceso a la planificación familiar, sería posible revertir la actual situación de penuria económica y de falta de oportunidades para la mayoría de la población. Para lograrlo no serían necesarios grandes recursos; bastaría una gestión más eficiente de los actualmente existentes y una mejor organización de las estructuras productivas, políticas y sociales, de manera que se incentivase el desarrollo económico como base del progreso social.

Aunque las dinámicas políticas se corresponden con cada contexto nacional, todos los países del Sahel se caracterizan por mostrar una clara división entre un núcleo estatal fuertemente centralizado y una periferia marginali-

⁶ Es importante recordar, además, que dicha tasa de fertilidad apenas ha disminuido desde 1990 cuando alcanzaba 7,72 hijos por mujer (Banco Mundial). World Bank, «Fertility Rate». Disponible en <http://data.worldbank.org/indicador/SP.DYN.TFRF.IN?> Consultado el 15.15.2016.

zada donde las instituciones gubernamentales son muy débiles y el efecto de la corrupción es corrosivo. Así, en Mali la concentración de poder en la región del sur ha sido la principal fuente de agravio y de desconfianza por parte de las comunidades del norte. Esta circunstancia se ve agravada por el hecho de que la industria extractiva minera, principal recurso del país, se encuentra situada en el sur, lo que hace que las autoridades nacionales tengan pocos incentivos para prestar atención o invertir en el norte donde vive un escaso diez por ciento de la población, cuyo origen tuareg la hace, además, diferente de la población de raza negra del sur⁷. No es, por tanto, de extrañar que la población tuareg del norte se haya sentido discriminada por el Gobierno de Bamako desde el final de la era colonial, lo que se ha traducido, a pesar de los intentos diversos de descentralización, en rebeliones recurrentes en 1962, 1991 y, más recientemente, en 2012.

Níger comparte muchos de los problemas de Mali, incluyendo una geografía similar, además de una división norte-sur anterior a la independencia que se traduce en una confrontación clásica entre las fuerzas de seguridad y la población tuareg que habita en el norte. Ahora bien, si lo comparamos con su vecino del oeste, la situación de Níger resulta mucho más favorable. Las explicaciones de esta diferencia se encuentran en que el porcentaje de población tuareg es aquí mucho mayor⁸ y en que las minas de uranio, principal riqueza del país, se encuentran en Airlit y Agadez, localidades situadas en el norte. A ello habría que añadir que el Gobierno central ha tenido una mayor conciencia de estos factores a la hora de buscar una mejor acomodación de las comunidades tuareg y ha mantenido una mayor presencia militar en el norte.

Ahora bien, los Gobiernos nacionales son solo uno de los muchos actores de la región, donde interactúan con un cóctel tóxico de grupos armados, movimientos insurgentes, milicias étnicas, bandas criminales, contrabandistas y traficantes y extremistas religiosos con los que se relaciona y compite. Las líneas que diferencian y separan a unos de otros son generalmente borrosas y frecuentemente se superponen dando lugar alianzas de circunstancias que emergen y se diluyen en función de los intereses, de las personalidades o del contexto político. Los grupos étnicos tampoco son monolíticos ni están unificados. La rivalidad entre los clanes y la lucha por la preeminencia entre las élites son males endémicos a todos ellos, siendo el único lazo que los unifica la antipatía y la resistencia al control del Estado.

⁷ Central Intelligence Agency. «Mali». The World Factbook. 2015. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>. Consultado el 13 de octubre de 2016.

⁸ OECDE/Sahel west Africa Club. An Atlas of the Sahara-Sahel, Geography, Economics and Security. París. 2014.

Los tráficos ilícitos, principal modo de vida de la región

Los grupos yihadistas que operan en el Sahel conviven con una extensa red criminal transnacional que ha visto, en los últimos quince años, incrementar extraordinariamente sus rentas. Aunque la población es muy escasa, la región está atravesada por numerosas rutas comerciales que unen centros principales con pequeñas estaciones en el desierto y puntos de paso. Algunas de las ciudades que se han hecho celebres en los últimos tiempos por su relación con el crimen organizado han sido los nudos principales del comercio que, desde los tiempos antiguos, ha unido África occidental con el Magreb y el Mediterráneo.

Igualmente, el tejido social, técnico y comercial sobre el que se asientan los tráficos ilícitos se ha venido formando y consolidando durante muchos siglos⁹. Las fronteras impuestas por los administradores coloniales, y conservadas por los nuevos Estados surgidos del proceso de descolonización, apenas tienen impacto en los flujos comerciales, sin que sean reconocidas como tales por gran parte de la población que vive a caballo de las mismas. La realidad es que, hoy en día, las antiguas rutas comerciales que atraviesan las fronteras del Sahel se han convertido en vías de un comercio de contrabando de todo tipo de mercancías y sustancias ilícitas, extraordinariamente floreciente¹⁰.

De esta manera, los cigarrillos que se manufacturan en Asia llegan a África occidental desde donde son transportados a los mercados consumidores de Libia, Argelia y Europa por un valor superior a los mil millones de dólares anuales¹¹. Igualmente, los automóviles y el carburante fuertemente subvencionados en Argelia se envían por medio del contrabando a Marruecos, Mali y Níger, donde también llegan, en cantidad cada vez mayor, material para el hogar desde Argelia, toda vez que, como consecuencia de la situación de inseguridad, están cortadas las rutas comerciales con los mercados del sur.

Pero entre todos los tráficos ilícitos, la mercancía más rentable sigue siendo la droga, principalmente la cocaína, procedente de Iberoamérica que genera unos ingresos de aproximadamente ochocientos millones de dólares¹². La

⁹ LACHER, Wolfram. «Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region». Carnegie Endowment for International Peace. 13 de septiembre de 2012. <http://carnegieendowment.org/2012/09/13/organized-crime-and-conflict-in-sahel-sahara-region-pub-49360>. Consultado el 18 de octubre de 2016.

¹⁰ FITZROY, Dearburn. «Historical commercial relations Sahel». Encyclopedia of African History. Editado por Kevin Shillington. Library of Congress. 2005, pp.1580-90.

¹¹ *Sahel and West Africa Club*. «Cigarette Trafficking». SWAC n.º 15. Febrero 2015. <https://www.oecd.org/swac/maps/15-cigarette-trafficking.pdf>. Consultado el 20 de octubre de 2016.

¹² UN Radio. «Cocaine Trafficking in West and Central Africa Valued at \$800 Million». 21 de febrero de 2012. <http://www.unmultimedia.org/radio/english/2012/02/cocaine-trafficking-in-west-and-central-africa-valued-at-800-million/>. Consultado el 20 de octubre de 2016.

droga entra en África a través de la llamada «autopista 10»¹³ que corre a lo largo de este paralelo por países como Guinea Bissau, un tráfico al que se ha unido en los últimos tiempos la heroína producida en Afganistán y Pakistán, el cannabis de Marruecos o las metanfetaminas y las medicinas falsificadas procedentes de Asia¹⁴.



Imagen 3. El tráfico de cocaína en el Sahel.

También significativo es el tráfico de armas que se ha convertido en una importante fuente de rentas y generador de inseguridad. Aunque no es una región productora, el Sahel se encuentra inundado de armas ligeras, procedentes de las guerras civiles de los años 90 o de los arsenales locales, que son robadas y vendidas por funcionarios corruptos, normalmente miembros de las fuerzas de seguridad y de los ejércitos de la región¹⁵. Un factor importante en el incremento de esta actividad ilícita ha sido el saqueo de los arsenales libios después de la caída de Gadafi en 2011, un acontecimiento que ha liberado ingentes cantidades, principalmente, de armas ligeras que se han ido distribuyendo por toda la región, incluyen-

¹³ El tráfico de cocaína alcanzó un pico en el 2007 con 47 toneladas con un valor estimado de 1.250 millones de dólares en los mercados europeos, lo que supone unos ingresos aproximados de 150 millones de dólares anuales para los traficantes. UN Office of Drugs and Crime (UNODC). World Drug Report 2012. New York 2012. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf. Consultado el 20 de octubre de 2016.

¹⁴ Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment. UNODC. 2013. <http://www.unodc.org/toc/es/reports/TOCTAWestAfrica.html>. Consultado el 22 de octubre de 2016.

¹⁵ UN Office of Drugs and Crime (UNODC). «UNODC Study on Firearms. Firearms programme 2015». https://www.unodc.org/documents/firearms-protocol/UNODC_Study_on_Firearms_WEB.pdf. Consultado 22 de octubre de 2016.

do fusiles de asalto, ametralladoras, lanzagranadas, sistemas de artillería antiáerea montados sobre vehículos ligeros, explosivos o munición, tal y como ha venido siendo reconocido por diversos informes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹⁶.

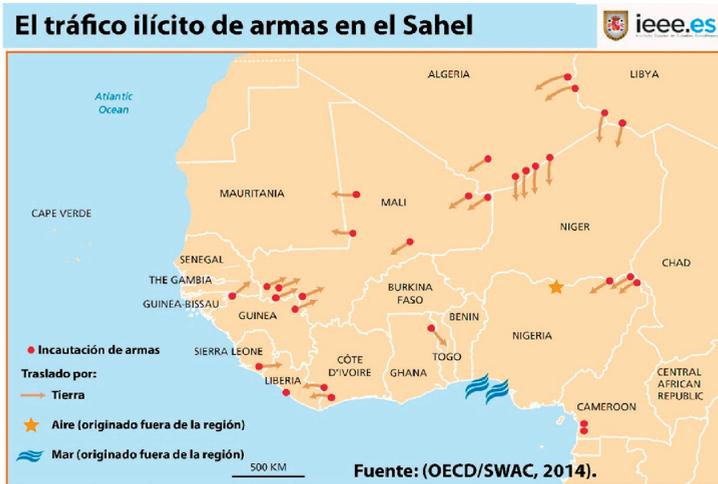


Imagen 4. El tráfico ilícito de armas en el Sahel.

Por último, quedaría el tráfico de seres humanos que se ha incrementado exponencialmente en los últimos años a medida que la inseguridad y la pobreza en diversos países africanos y la situación de anarquía en Libia han potenciado las rutas existentes, y abierto nuevas hacia Europa. Solo en el caso de Níger la Oficina de Naciones Unidas para el Crimen Organizado (UNDOC) estima que transitan cada semana entre cuatro mil y cinco mil migrantes, proporcionando unos ingresos anuales en torno a ciento cincuenta millones de dólares¹⁷. A medida que se han ido cerrando las rutas orientales a través de Turquía y los Balcanes, tras los acuerdos entre este país y la Unión Europea de diciembre de 2015, sobre readmisión de inmigrantes y refugiados, se han vuelto a reactivar las rutas centrales que, a través de Libia, Argelia y Túnez, se dirigen a Italia cruzando el Mediterráneo.

¹⁶ Se estima que el tráfico de armas ligeras en Libia alcanza un valor en torno a los 14-15 millones de dólares anuales, una cantidad que se incrementa hasta un mínimo de 15-30 millones de dólares si se incluye la munición (b3).

¹⁷ UNDOC. «UNDOC Regional Strategy for Combating Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants 2015-2020». 2015. https://www.unodc.org/documents/westandcentralafrica/UNDOC_Regional_Strategy_for_Combating_TIP_SOM_West_and_Central_Africa_2015-2020.pdf. Consultado el 22 de octubre de 2016.

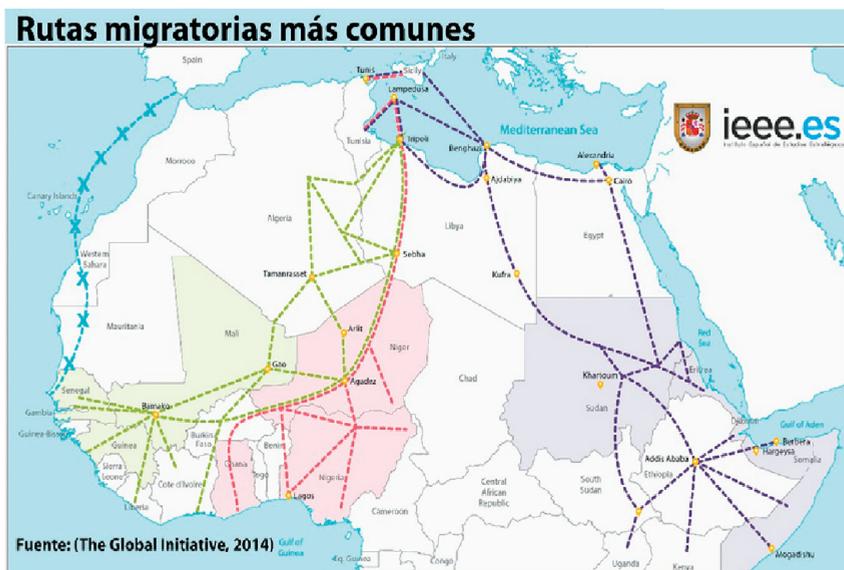


Imagen 5. Rutas migratorias más comunes.

Actualmente, los migrantes potenciales que se han quedado sin recursos se amontonan en ciudades del Sahel como Gao y Agadez, incapaces de seguir avanzando o de volver a sus lugares de origen, donde son muy vulnerables a la acción de las mafias que los explotan y esclavizan, o a la captación de grupos yihadistas criminales que los enrolan en sus filas muy disminuidas tras los reverses militares de los últimos años¹⁸.

Todos estos tráfico ilícitos, que se han visto fuertemente potenciados en los últimos años, constituyen una fuente de financiación fundamental para los grupos yihadistas, al tiempo que generan el caldo de cultivo apropiado para que se generen y prosperen sus actividades criminales. De esta manera, puede decirse que el Sahel constituye una región en la que los grupos yihadistas y el crimen organizado han creado, por medio de relaciones étnicas y familiares que cruzan fronteras, una estructura criminal híbrida que se mantiene en el tiempo y que se basa en la mutua necesidad y utilidad¹⁹. De esta manera, los traficantes facilitan los medios humanos, logísticos y financieros que necesitan los grupos terroristas para llevar a cabo actuaciones que terminan teniendo impacto en la seguridad regional y global, mientras que los yihadistas facilitan a las organizaciones criminales el acceso a poder político, al tiempo que les proporcionan capacidad militar y repercusión mediática.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ FUENTE COBO, Ignacio. «La amenaza híbrida: yihadismo y crimen organizado en el Sahel», Documento de Análisis 57/2014, IEEEE. 2014.

La actuación de los grupos yihadistas

Los movimientos yihadistas violentos no son un fenómeno nuevo en el Sahel y desde la llegada del islam a esta tierra en los siglos XIII y XIV los diferentes líderes políticos y religiosos han usado el mensaje de la yihad más violenta para expandir su esfera de influencia y sojuzgar a sus enemigos. Este mismo lenguaje de empleo de la fuerza como herramienta de reforma y purificación religiosa es utilizado actualmente por los diferentes grupos yihadistas para captar adeptos y subvertir el orden político establecido.

Aunque la inmensa mayoría de los musulmanes que habitan el Sahel pertenecen a la escuela *fiqh* de derecho islámico *malikí* de la corriente suní, más moderada que la rigorista escuela *hanbalí* de la península arábiga (comúnmente conocida en Occidente como *wahabí*), en las últimas décadas se ha venido apreciando en el Sahel un cambio significativo hacia una expresión más rigorista del islam. Este cambio se ha visto favorecido por las importantes ayudas financieras procedentes principalmente de los países del golfo Pérsico que han alentado una versión a menudo intolerante del islam y una «narrativa del agravio» que ha sido aprovechada por individuos ambiciosos y grupos oportunistas para captar seguidores y revertir el orden establecido²⁰. Este proceso ha sido seguido con mayor o menor intensidad por todos los grupos y células islamistas, tanto los franquiciados al Dáesh como los que lo están con Al Qaeda, a pesar de las significativas diferencias fundamentalmente en cuanto a las estrategias operativas entre estos dos grupos que comparten, sin embargo, el objetivo común de expansión del islam por todo el mundo.

No obstante, el lenguaje y la ideología de la yihad violenta no han sido suficientes para garantizar la lealtad de los seguidores de estos grupos durante largos periodos de tiempo. Las estrategias de reclutamiento incluyen medidas tales como la llamada a los sentimientos étnicos o de clase, con vistas a crear un sentimiento de agravio entre los segmentos de la población situados en los estamentos más bajos de la pirámide social. Esta ha sido, por ejemplo, la estrategia seguida por el Movimiento para la Yihad y la Unidad en África Occidental (MUYAO), una franquicia de Al Qaeda, aunque en la práctica su agenda es regional, centrada en la extensión de la yihad en el oeste de África. Este grupo ha empleado una aproximación pragmática de defensa de los intereses de las comunidades locales buscando hacer coincidir la retórica yihadista con sus preocupaciones económicas. Así, por ejemplo, en Tombuctú y Gao, la MUYAO ha venido proclamando que los impuestos y tarifas de todo tipo van contra «la voluntad de Alá» y, por tanto, no pueden ser recolectadas bajo una Administración que se define como islámica²¹.

²⁰ HARMON, Stephen A. «Terror and Insurgency in the Sahara-Sahel Region». Routledge. London & New York. 2014, pp.158-164.

²¹ Este grupo se dio a conocer el 12 de diciembre de 2011 reivindicando el secuestro de tres cooperantes occidentales —dos españoles y un italiano— en los campos de refugiados

También la coacción se ha convertido en una importante herramienta gratuita para obligar, especialmente a los jóvenes, a unirse a las filas de los grupos yihadistas. Esta política está siendo ampliamente practicada por grupos como Boko Haram en Nigeria, toda vez que los reveses militares de los últimos tiempos ha reducido el número de voluntarios dispuestos a alistarse a sus filas²².

Desde el punto de vista militar, puede decirse que la situación sobre el terreno para los grupos yihadistas es mucho más desfavorable a como lo era un año atrás. Ningún grupo yihadista, ni siquiera Al Qaeda, en el Magreb islámico, Dáesh o Boko Haram conservan territorios significativos en su poder, siendo el Dáesh el último en perder su control territorial al caer Sirte, la capital emblemática de su emirato en Libia, en manos del Gobierno de Acuerdo Nacional, reconocido por la comunidad internacional (GNA) a principios de diciembre de 2016²³. Esto no quiere decir que los grupos terroristas no conserven su capacidad de infligir importantes daños materiales y pérdidas humanas, pero sí que ninguno de ellos está en condiciones de hacer frente de una manera efectiva a las fuerzas militares, nacionales o internacionales, que se les oponen, ni de disputarles su control del territorio.

Ahora bien, la situación de debilidad en que se encuentran no descarta la posibilidad de que se recuperen de sus derrotas y vuelvan a emerger más fuertes que en el pasado, ni tampoco que puedan hacerlo en nuevos espacios oportunidad para la yihad convertidos en teatros de operaciones militares. De hecho, estos grupos terroristas se caracterizan por su resiliencia y su capacidad de recuperarse ante importantes reveses militares cómo ha podido comprobarse en Afganistán, Somalia, Irak o Siria.

Boko Haram: debilitados pero no vencidos

En el caso de Boko Haram, un grupo extraordinariamente activo en Nigeria y países vecinos en los primeros años de esta segunda década cuando llegó

saharauis de Tindouf (Argelia). JORDAN, Javier. «Los grupos yihadistas en el Sahel, un año después de la operación militar en Malí». Análisis GES, I, 5 de febrero de 2014. <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/los-grupos-yihadistas-en-el-sahel-un-a%C3%B1o-despu%C3%A9s-de-la-operaci%C3%B3n-militar-en-mal%C3%AD>. Consultado el 24 de octubre de 2016.

²² DRAKEFORD, Cortney. «Is Boko Haram In Decline? Terrorist Group Might Be Defeated Soon, Nigerian Army Claims», International Bussiness Time (IBTime). 21 de noviembre de 2016. <http://www.ibtimes.com/boko-haram-decline-terrorist-group-might-be-defeated-soon-nigerian-army-claims-2449325>. Consultado el 22 de octubre de 2016.

²³ Algeria Press Service. «Libye: reprise totale de Syrte à l'EI, une occasion pour le GNA d'asseoir son autorité dans le pays». 6 de diciembre de 2016. <http://www.aps.dz/monde/50084-libye-reprise-totale-de-syrte-à-l-ei,-une-occasion-pour-le-gna-d-asseoir-son-autorité-dans-le-pays>. Consultado el 16 de octubre de 2016.

a asesinar a seis mil quinientos civiles en 2015 y once mil al año siguiente²⁴ —más de los que mató el Dáesh en Siria e Irak en esos años—. Su situación actual es una creciente debilidad al haber perdido muchos de sus combatientes y de sus principales líderes, al tiempo que miles de los rehenes que permanecían en su poder han sido rescatados por las autoridades nigerianas. Con el lago Chad, su área principal de operaciones, sometido una profunda crisis alimentaria, su situación logística es francamente calamitosa. A finales de 2016 el grupo ha perdido el acceso a los equipos y al armamento que tenía en el pasado y que incluían carros de combate, vehículos acorazados o vehículos ligeros «Toyota», al tiempo que los ataques de la Fuerza Aérea nigeriana a sus escondites en el bosque de Sambisa, su último santuario, próximo a la frontera con Camerún, lo han debilitado, si cabe, todavía más²⁵.

El establecimiento de la denominada «Fuerza Operativa Conjunta Civil» (*CJTF*) en los años 2011 y 2012, compuesta de residentes voluntarios ligeramente armados y con la misión de proteger a sus propias comunidades, ha mostrado ser al cabo de los años una estructura operativa eficiente, principalmente en el Estado nigeriano de Borno²⁶. Sus veinticuatro mil miembros han actuado como elementos de enlace entre las comunidades y las fuerzas militares, así como una importante fuente de información de estas, labor que gran parte de la población no estaba, comprensiblemente, dispuesta a hacer. A ello habría que añadir como factor destacado para entender el debilitamiento de este grupo terrorista la alianza que se produjo a finales de 2014 entre los Gobiernos de Nigeria, Chad, Níger y Camerún, lo que se tradujo en una ofensiva combinada que marcó el comienzo de su declive militar²⁷.

El resultado es que Boko Haram ha tenido, finalmente, que abandonar los territorios del interior de Nigeria que antes controlaba y desplazarse a las áreas pantanosas del lago Chad y a los bosques ecuatoriales de las montañas del norte de Camerún. Ello no quiere decir que la zona fronteriza a caballo entre Nigeria, Camerún y Chad haya quedado bajo control absolu-

²⁴ Institute for Economics and Peace. «Global Terrorism Index 2015: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism». New York. 2015, <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>. Consultado el 19 de diciembre de 2016.

²⁵ «Scores of Boko Haram terrorists killed as Air force intensifies bombardment of Sambisa Forest. Vanguard». 11 de octubre de 2016. <http://www.vanguardngr.com/2016/10/scores-of-boko-haram-terrorists-killed-as-air-force-intensifies-bombardment-of-sambisa-forest/>. Consultado el 10 de noviembre de 2016.

²⁶ «Nigerian vigilantes, The home guard». The Economist. 29 de septiembre de 2016. <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21707958-volunteers-who-helped-beat-back-boko-haram-are-becoming-problem-home>. Consultado el 11 de noviembre de 2016.

²⁷ «Nigeria, Níger, Chad, Camerún y Benín se unen contra Boko Haram». Lainformacion.com. 30 de julio de 2015. http://www.lainformacion.com/mundo/nigeria-niger-chad-camerun-y-benin-se-unen-contra-boko-haram_ZcpQyVS5Wa9CRh9S29Hau3/. Consultado el 25 de noviembre de 2016.

to de los respectivos Gobiernos pero sí que el grupo terrorista ha quedado seriamente debilitado. La actual estrategia de los países de la cuenca del lago Chad (Nigeria, Camerún, Chad, Níger) pasaría por el control de los bosques Sambissa como primer paso en una operación de tenaza alrededor de las islas del lago Chad, convertido en el último bastión de los principales combatientes de Boko Haram y, en primer lugar, de uno de sus líderes, Abu al-Mosab Barnaoui²⁸.

Aunque en diciembre de 2015 el presidente de Nigeria, Muhammadu Buhari, declarara en una entrevista a la BBC que el grupo estaba desmantelado como fuerza combatiente organizada y que había perdido su capacidad de lanzar ataques convencionales o de enfrentarse a las fuerzas militares directamente²⁹, Boko Haram no está completamente destruido, ni tampoco inoperativo, y mantiene todavía una elevada capacidad de llevar a cabo ataques asimétricos de cierta envergadura. No obstante, el hecho de que el grupo esté empleando de manera creciente a niñas para perpetrar ataques suicidas se debe no solo a que estas son menos susceptibles de llamar la atención, sino más probablemente al hecho de la creciente dificultad que tiene en reclutar hombres jóvenes para su causa.

Pero el operativo no es el único problema al que se enfrenta este grupo. Junto a la presión militar de las fuerzas nigerianas y de otros países de la región, tiene que afrontar la división de su liderazgo con una fuerte rivalidad entre la jefatura histórica representada por Abubakar Shekau, hasta fechas recientes partidario del Dáesh, cuyos métodos sangrientos han sido ampliamente cuestionados por sus propias bases y la facción representada por Maman Nur estrechamente relacionada con Al Qaeda. Nur estableció en 2012 una nueva corriente denominada Ansaru que pretendía ser una alternativa «más humana» a la de Shekau, dado que rechazaba atacar a los musulmanes y limitaba sus acciones a los objetivos gubernamentales y a los cristianos, enmarcándolos dentro del concepto «más amable» de autodefensa³⁰. Su acción más espectacular fue el ataque a la prisión de Abuja en noviembre de 2012 que permitió la huida de doscientos islamistas y a la que siguió una serie de secuestros durante los años 2012 y 2013 que le permitieron consolidarse como grupo autónomo³¹.

²⁸ «Terrorisme: Boko Haram est-il si proche de sa fin?». Jeune Afrique. 30 de diciembre de 2016. <http://www.jeuneafrique.com/388372/politique/terrorisme-boko-haram-proche-de-fin/>. Consultado el 22 de diciembre de 2016.

²⁹ Nigeria Boko Haram: Militants «technically defeated». BBC. 24 de diciembre de 2015. Disponible en <http://www.bbc.com/news/world-africa-35173618>. Consultado el 15 de diciembre de 2016.

³⁰ ZENN, Jacob. «Leadership Analysis of Boko Haram and Ansaru in Nigeria». Combating Terrorism Center. 24 de febrero de 2014. <https://www.ctc.usma.edu/posts/leadership-analysis-of-boko-haram-and-ansaru-in-nigeria>. Consultado el 11 de noviembre de 2016.

³¹ «Prison Breaks Frees 200 Inmates in Central Nigeria». Reuters. 7 de diciembre de 2014. <http://www.reuters.com/article/us-nigeria-prisonbreak-idUSKBN0JL01320141207>. Consultado el 11 de noviembre de 2016.

Hasta 2016 sus relaciones con Shekau fueron normalmente cooperativas, sin que se opusieran a la ocupación y control de diversos Gobiernos regionales por parte de Boko Haram. Pero en algún momento de este año ambos grupos se separaron definitivamente, con el resultado de que Ansaru se llevara consigo a cientos de seguidores de Boko Haram, incluyendo a Abu Musab al-Barnawi³², el hijo del carismático fundador del movimiento Mohamed Yussuf. En agosto de 2016 el liderazgo del Dáesh anunció que al-Barnawi reemplazaba a Shekau como jefe (*wali*) de Boko Haram, al tiempo que se producía un cambio en su estrategia operativa en un intento de mejorar su imagen pública, por la que rechazaba la violencia indiscriminada, concentrando los ataques en los cristianos y en las iglesias.

Actualmente este grupo leal al Estado Islámico es el más peligroso y el más organizado de las dos facciones en que se ha dividido Boko Haram. Controla las áreas al oeste del lago Chad, lo que le enfrenta a los ejércitos de Nigeria y Chad, y se ha venido beneficiando de cierta calma antes de que se inicie la ofensiva para destruir su cadena de suministro y ocupar sus bases.

En lo que respecta a Abubakar Shekau, aunque según declaraciones de las autoridades nigerianas³³ estaría muerto, la realidad es que el 29 de diciembre emitió un video desde el bosque Sambissa en el que anunciaba no solamente que seguía vivo, sino que sus hombres no habían sido «expulsados de ningún sitio»³⁴ y que seguían plenamente operativos. No obstante, aunque esto sea cierto, su renuncia a mantener los lazos de lealtad con Abu Bakr al-Baghdadí indicaría que el Dáesh habría perdido la lealtad de una parte importante de Boko Haram y, con ella, a algunos de los líderes yihadistas más experimentados de África. Desde agosto de 2016 se han producido importantes enfrentamientos entre los partidarios de ambas facciones y el cambio de retórica y de objetivos que propugna el nuevo liderazgo de al-Barnawi indicaría que el Dáesh estaría forzando un cambio de estrategia dirigida a fomentar una lucha religiosa con el objeto de ganar el apoyo de las comunidades locales, algo que las tácticas de extrema violencia de Shekau nunca alcanzó a lograr. Lo que queda por ver, y será difícil que lo consiga, es si esta estrategia no resultará excesivamente ambiciosa dada la situación de debilidad en la que se encuentra actualmente el grupo terrorista, por mucha retórica y mucha propaganda que utilicen.

³² Cuyo nombre auténtico es Habib Yussuf. «Boko Haram in Nigeria: Abu Musab al-Barnawi named as new leader» BBC. 3 de agosto de 2016. <http://www.bbc.com/news/world-africa-36963711>. Consultado el 11 de noviembre de 2016.

³³ SEUN, Opejobi. «Army confirms death of Boko Haram leader, Abubakar Shekau». Daily Post, Nigeria, 1 de septiembre de 2016, en: <http://dailypost.ng/2016/09/01/army-confirms-death-boko-haram-leader-abubakar-shekau/>. Consultado el 15 de diciembre de 2016.

³⁴ Boko Haram, «Nous n'avons été chassés de nulle part», Jeune Afrique, 29 de diciembre de 2016. <http://www.jeuneafrique.com/388139/politique/boko-haram-navons-ete-chasses-de-nulle-part-affirme-abubakar-shekau/>. Consultado el 21 de diciembre de 2016.

AQIM: ¿en proceso de recuperación?

Al Qaeda en el Magreb islámico (AQMI) es un grupo terrorista de carácter yihadista que ha demostrado una extraordinaria capacidad para sobrevivir en circunstancias difíciles. Sus orígenes se encuentran en la guerra civil argelina que azotó este país tras el frustrado proceso electoral que tuvo lugar en 1992. La intención de las autoridades argelinas de la época de impedir el acceso al poder al Frente Islámico de Salvación (FIS), un grupo político de tendencia islamista, provocó que un sector radicalizado de la población, entre la que destacaban los veteranos muyahidines argelinos que habían combatido en Afganistán contra los soviéticos, fundaran el Grupo Islámico Armado (GIA), de tendencia takfirí, que puede considerarse el embrión de AQMI, y se lanzaran a la lucha armada contra el Gobierno de Argelia. Lo que vino después fue una terrible guerra civil que produjo más de cien mil muertos en la que se conoció como la «década negra»³⁵.

En 1997, el GIA cambió su nombre con objeto de mejorar su imagen ante la opinión pública argelina, profundamente deteriorada por las atrocidades cometidas durante esos años, pasando a denominarse Grupo Salafista Para la Predicación y el Combate (GSPC). Los éxitos policiales y militares de las autoridades argelinas y la importante desmovilización de sus afiliados y simpatizantes, en buena parte consecuencia de la política de reconciliación llevada cabo por el presidente Bouteflika a partir de 1999, llevó al grupo a desplazar su base de operaciones a la zona del Sahel donde mejoró sus recursos por medio de un proceso de hibridación con el crimen organizado y adquirió notoriedad por acciones tales como el secuestro de ciudadanos occidentales. La captura en 2003 de treinta y dos turistas centroeuropeos³⁶ y su eventual liberación tras el pago de un rescate de cinco millones de euros inició un círculo vicioso tremendamente rentable para las arcas yihadistas: a medida que se secuestraban nuevos ciudadanos occidentales el grupo exigía mayores rescates, lo que, a su vez, incentivaba el secuestro cuyo precio fue incrementándose a lo largo de los años, pasando de ciento cincuenta mil euros en 2003 a siete millones y medio de euros en 2014³⁷. Esta táctica operativa tan sencilla y rentable permitió convertir a los restos desplazados al Sahel del derrotado movimiento yihadista argelino en un grupo poderoso

³⁵ Para saber sobre esta guerra ver MARTÍNEZ, Luis, «La guerre civil en Algérie». Karthala. París. 1998.

³⁶ «La opulenta y democrática Europa financia el terror de Al Qaeda y sus filiales con sus rescates millonarios». *El periodista digital*. 3 de agosto de 2014. <http://www.periodistadigital.com/mundo/europa/2014/08/03/la-opulenta-y-democratica-europa-financia-el-terror-de-al-qaeda-y-sus-filiales-con-sus-rescates-millonarios.shtml>. Consultado el 11 de diciembre de 2016.

³⁷ FUENTE COBO, Ignacio. «La amenaza híbrida: yihadismo y crimen organizado en el Sahel». Documento de Análisis. IEEE. 3 de diciembre de 2014. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA57-2014_AmenazaHibridaSAHEL_IFC.pdf. Consultado el 11 de noviembre de 2016.

y bien financiado que minimizaba el riesgo para sus propios activistas que serían reservados para acciones de mayor impacto³⁸. Ello llamó la atención de Al Qaeda cuya estrategia en esta época de principios de siglo consistía en extenderse, mediante un sistema de franquicias, por aquellas zonas del mundo musulmán donde los grupos yihadistas locales presentaban posibilidades de triunfar.

De esta manera, en 2007, el GSPC pasó a convertirse en una franquicia de Al Qaeda con el nombre de Al Qaeda en el Magreb islámico (AQMI)³⁹ bajo el liderazgo de Abu Musab Abdel Wadoud, más conocido como Abdelmalek Droukdel, un antiguo excombatiente argelino en Afganistán que mantuvo su cuartel general en la Cabilia argelina, pero cuyas estructuras operativas (*katibas*) operaban en la zona del Sahel bajo el liderazgo de personajes como Abu Zeid y Mojtar Belmojtar. La afiliación con Al Qaeda incrementó el perfil global de su nueva franquicia saheliana, cuyo liderazgo siguió siendo argelino pero cuyas filas se vieron reforzadas por un número creciente de voluntarios islamistas procedentes de Malí, Mauritania, Nigeria y Senegal. Al mismo tiempo, sus actividades criminales se expandieron a otros campos, como el tráfico de estupefacientes donde establecieron relaciones estrechas con las redes de contrabandistas a los que cobraban una tasa «de protección» por el tránsito por su zona de actuación. Para ello utilizaron una táctica oportunista pero eficaz de asociación con las tribus y clanes regionales a los que se hacía partícipes de los pingües beneficios obtenidos con sus actividades criminales y en las que jugó un papel importante la política de matrimonios con mujeres locales.

Algunos de los personajes dedicados a estas actividades adquirieron una notable fama al ser capaces de extender sus actividades ilícitas a todo tipo de mercancías, como contrabando de tabaco, coches, armas o personas. Entre ellos destacaría el argelino Mojtar Belmojtar, otro veterano de Afganistán, cuyas actividades yihadistas alcanzarían renombre internacional al ser el responsable del ataque en enero de 2013 a la estación gasística de Tigan-tourine en In Amenas, con un resultado de treinta y nueve rehenes muertos⁴⁰.

³⁸ SERGE, Daniel, «AQMI: L'Industrie de l'Enlevement». Fayard, 2012. También FRINTZ, Anna, «Drugs: the new alternative economy of West Africa». *Le Monde Diplomatique*, disponible en www.lemondediplo.com. Consultado el 11 de noviembre de 2016.

³⁹ ECHEVERRÍA, Carlos. «Al Qaeda en las tierras del Magreb islámico (AQMI) y otros grupos de su entorno: una compleja red de carácter violento». Documento de investigación 02/2013. Colección: grupos militantes de ideología radical y carácter violento región «Mena» y Asia Central número 1. IEEE. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/DIEEINV02-2013_AlQaidaTierrasMagreb_RegionMenaxAsiaCentral.pdf. Consultado el 11 de noviembre de 2016.

⁴⁰ «Quién está detrás de la toma de rehenes en Argelia». BBC. 21 de enero de 2013. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/01/130121_argelia_operacion_desenlace_men. Consultado el 15 de noviembre de 2016.

No obstante, la estrategia seguida por AQMI durante estos años puede calificarse como errática. Las diferencias entre sus líderes en cuanto a ideología, tácticas operativas, líneas de responsabilidad, actividades comerciales u objetivos a alcanzar, restaron cohesión en este grupo yihadista y produjeron diversas escisiones entre sus filas, que se vieron también alentadas por las rivalidades étnicas y de clase. Así en 2011, y como consecuencia de los recelos ante el liderazgo argelino, surge el Movimiento para la Unidad y la Yihad en el África Occidental (MUYAO) bajo dirección de jefes malienses y mauritanos y cuyos miembros procedían de un amplio abanico de tribus de raza negra shongai/peul (fulani), así como de comunidades árabes de la zona del Sahel⁴¹.

Otro grupo yihadista estrechamente relacionado con Al Qaeda en el Magreb islámico que va a surgir durante esta época es Ansar Dine («Los defensores de la fe») creado por Iyad ag Ghaly, un antiguo líder tuareg durante el tiempo de las revueltas de los años 90. Este personaje hizo su fortuna como mediador del Gobierno de Mali en los secuestros de los ciudadanos europeos de los primeros años de este siglo y, desengañado en 2011 al haber sido rechazada su candidatura como líder de la revuelta nacionalista en el norte de Mali por parte del Movimiento para la Liberación del Azawad (MNLA) decidió crear su propio grupo sobre la base de la tribu Ifora, mayoritaria en la parte sur de la región de los tuareg, voluntarios argelinos, malienses y nigerianos⁴².

Otro tanto puede decirse del propio Belmojtár, cuya actuación durante los últimos años se ha caracterizado por una creciente autonomía y por la negativa a someterse a la autoridad central de AQMI y a informar sobre sus cuentas. Esta forma autónoma de actuar hizo que, en 2012, decidiera romper con la propia AQMI y formar su propio grupo que vino a llamarse *al-Mulathameen* («la Brigada de los hombres enturbantados») con la que llevó a cabo el ataque sobre la instalación gasística de Tigantourine en In Amenas, lo que consolidó su reputación como líder militar y caudillo yihadista⁴³. La falta de cohesión de los distintos grupos yihadistas que operaban en el Sahel no impidió que todos ellos —AQIM, MUJAO, Ansar Dine, *al-Mulathameen*— vieran la revuelta en el Azawad como una oportunidad estratégica para hacer causa común con el MNLA y asentarse sólidamente en un país como Mali con el objeto de declarar un califato independiente.

⁴¹ REINARES, Fernando, «Un condominio yihadista en el norte de Mali: ¿cómo ha surgido?, ¿se consolidará?». ARI 52/2012. Real Instituto Elcano. 17 de julio de 2012. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari52-2012. Consultado el 25 de noviembre de 2016.

⁴² GURFINKIEL, Michel. «Meet Azawad, Africa's Newest Country». PJ Media. 12 de abril de 2012. <https://pjmedia.com/blog/meet-azawad-africas-newest-country/>. Consultado el 15 de diciembre de 2016.

⁴³ ROGGIO, Bill, «US adds Belmokhtar's brigades to terrorist lists». *Log War Journal*. 18 de diciembre de 2013. http://www.longwarjournal.org/archives/2013/12/us_adds_belmokhtars.php. Consultado el 21 de noviembre de 2016.

No obstante, las fuertes pérdidas sufridas tras la intervención antiyihadista francesa de enero de 2013 en Mali, así como el acoso sufrido posteriormente por parte de las fuerzas de seguridad locales e internacionales, obligaron a estos grupos a reorganizarse y, en buena medida, a fusionarse. Así, a mediados de 2013, Mojtár Belmojtár fusionaba su «Brigada» con una facción del MUYAO, grupo que había salido también muy debilitado, dando lugar a un nuevo grupo yihadista llamado al-Morabitun («Los centinelas»)⁴⁴. Este grupo se afiliaría el 4 de diciembre de 2015 a AQMI y sería el responsable de acciones tan espectaculares como el ataque y la toma de rehenes en el hotel Radisson Blue de Bamako perpetrado el 20 de noviembre de 2015.

En definitiva, la realidad es que el nivel de ambición de todos estos grupos ha superado ampliamente sus capacidades operativas. El fracaso militar que supuso la imposibilidad de tomar Bamako en enero de 2013 y las graves pérdidas que sufrieron estos grupos, tanto de personal como de material, supusieron un fuerte golpe a su prestigio al tiempo que redujeron sensiblemente sus posibilidades de operar estratégicamente durante los años siguientes.

La intervención francesa en enero de 2013, unida al despliegue de una fuerza pacificada de la Unión Africana, que terminaría transfiriendo su autoridad en julio de 2013 a la Misión de Estabilización Integrada Multidimensional de las Naciones Unidas (*MINUSMA*), han logrado debilitar a los grupos yihadistas empujándolos hacia sus bases de retaguardia —situadas principalmente en la región de Fezzan, en el suroeste de Libia—, si bien no han conseguido su erradicación, ni su neutralización operativa. Durante estos últimos años, tanto AQMI como los distintos grupos que operaban en su entorno han demostrado tener la suficiente resiliencia y capacidad de regeneración a pesar de la presión continua a la que están sometidos por parte de los distintos países de la región, así como de las fuerzas militares internacionales que en ella operan. Ello supone que mantienen su capacidad de actuar aunque con un carácter limitado.

Actualmente, AQMI sigue encabezada por el emir argelino Abdelmalek Droukdel y está organizada en dos grandes ramas denominadas «emirato del Magreb», también llamado «emirato central», y «emirato del Sahara», dirigido este último desde octubre de 2012 por el argelino Djamel Okasha, alias Abu Yahia al-Humam. Su área se divide en cuatro *katibas* principales (o brigadas), cada una con varias decenas de combatientes, divididas en secciones más pequeñas de algunos hombres y desde finales de 2015 cuenta con al-Morabitun como su principal y más activa *katiba*.

En cuanto a la financiación, una vez agotada la fuente que suponía el pago de rescates tras la intervención francesa de 2013, una importante fuente de in-

⁴⁴ ROGGIO, Bill, «Al Qaeda group led by Belmokhtar, MUJAO unite to form al-Murabitoon». *Log War Journal*. 22 de Agosto de 2013. http://www.longwarjournal.org/archives/2013/08/al_qaeda_groups_lead_by_belmok.php. Consultado el 21 de noviembre de 2106.

gresos estaría en el contrabando de diversos artículos de primera necesidad (alimentos, medicinas, combustible, etcétera). Pero el dinero vendría sobre todo de donaciones privadas de Oriente Medio. Estos fondos circularían a través de las organizaciones humanitarias, instituciones religiosas, mezquitas o, de manera más informal, a través de una cadena de comerciantes del Sahel que actuarían como intermediarios privados y, por tanto, particularmente difíciles de rastrear⁴⁵. Por último, una parte de la financiación proveniría de la protección de infraestructuras petrolíferas en Libia.

El ocaso del Dáesh

Hasta comienzos de 2016, la historia del Dáesh en el Magreb y el Sahel está plagada de éxitos militares y victorias simbólicas, como sería el juramento de lealtad por parte de Boko Haram en Nigeria, al igual que de una facción del grupo al-Morabitum en Mali liderada por Adnan Abu Walid Sahraoui que pasó a autodenominarse *Estado Islámico en el Gran Sahara (ISGS)*⁴⁶ e, incluso, de una escisión pro-Dáesh, si bien menor, del grupo al-Shabab de Somalia⁴⁷. En Libia, donde inicialmente apareció en la ciudad de Derna en la Cirenaica en octubre de 2014, el Dáesh llegó incluso a tener un control territorial de una extensa franja costera en el golfo de Sidra a partir de febrero de 2015, donde estableció un efímero emirato con sede en la ciudad de Sirte, hasta su expulsión en diciembre de 2016⁴⁸.

En general, el meteórico auge del Dáesh en África a partir de 2014 puso en jaque el dominio de Al Qaeda, hasta entonces incuestionado del movimiento yihadista internacional, de una manera análoga a como había hecho en Siria e Irak. Sus esfuerzos se vieron alentados por la creciente popularidad del Dáesh, fruto, por una parte, del resultado de sus deslumbrantes victorias en Oriente Medio y, por otra, del convencimiento ampliamente expandido en las

⁴⁵ CELIAN, Macé, «Belmokhtar est certainement aujourd'hui le cadre d'Al Qaeda le plus influent du Sahel», Estudio del Ifri en Libération. 6 de enero de 2017. http://www.liberation.fr/planete/2017/01/06/belmokhtar-est-certainement-aujourd-hui-le-cadre-d-al-qaeda-le-plus-influent-du-sahel_1539522. Consultado el 8 de enero de 2017.

⁴⁶ Mojtar Bel Mojtar que mantuvo el liderazgo de la mayor parte del grupo, emitió un comunicado en mayo de 2015 en el que rechazaba la decisión de Sahraoui. NANCE, Malcolm. *Defeating ISIS: Who They Are, How They Fight, What They Believe*. Sky Horse Publishing. New York. 2016. Capítulo 5.

⁴⁷ Está escisión fue liderada por Mumin que abandonó el grupo junto con 150 a 200 de sus seguidores en octubre de 2015. En abril de 2016, otro grupo de combatientes yihadistas de al Shabab abandonó también la organización matriz fundando un nuevo grupo denominado Jabha Africa oriental. HANSEN, Stig Jarle. «The Islamic State is losing in Africa». *Foreign Policy*, 13 de diciembre de 2016.

⁴⁸ ALAMILLOS, Alicia, «Fuerzas progubernamentales libias apuran los últimos días de Dáesh en Sirte». ABC. 5 de diciembre de 2016. http://www.abc.es/internacional/abci-milicias-progubernamentales-anuncian-liberacion-total-capital-libia-daesh-201612051453_noticia.html. Consultado el 18 de noviembre de 2016.

sociedades musulmanas de que el Dáesh se preocupaba más por los civiles musulmanes que al Qaeda.

No obstante, al Qaeda se las arregló bastante bien para resistir los esfuerzos del Dáesh de sustituirle como principal organización yihadista en el continente africano. La derrota militar del Dáesh en Libia a manos de las milicias de Misrata, leales al Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA) en diciembre de 2016, junto con la eficaz capacidad de las distintas franquicias de Al Qaeda de contrarrestar las intenciones del Dáesh, atacando a las facciones que desertaban y ejecutando a los supuestos simpatizantes de este grupo rival⁴⁹, reforzaron la posición de Al Qaeda y mejoraron sus opciones de continuar siendo el grupo líder de la internacional yihadista en el continente.

Algunas acciones cometidas por las franquicias del Dáesh, como sería el efímero ataque que realizaron el 26 de octubre al puerto de Qandala en el norte de Somalia recuperado unos días después por las fuerzas del Gobierno, solo puede entenderse por la impotencia de la policía local y debe interpretarse como el intento desesperado de demostrar que mantienen una cierta capacidad operativa. Otro tanto puede decirse del grupo Boko Haram inicialmente afiliado al Dáesh, pero cuyo líder Abubakar Shekhau decidió desafiar esta relación, lo que se ha traducido en la escisión del grupo. Igualmente, en el Sahel, Mojtat Belmojtat, el líder de al-Morabitum, ha mantenido su lealtad a Al Qaeda y ha derrotado a la facción disidente de Sahraui⁵⁰ que, sin embargo, seguiría operando desde las ciudades malienses de Gao y Ménaka donde mantiene cierto apoyo⁵¹.

En definitiva, lo más que habría logrado el Dáesh sería la división de los distintos grupos afiliados a Al Qaeda, que se habrían enzarzado en disputas territoriales y en luchas por el liderazgo, provocando su debilitamiento y reduciendo su operatividad. En cuanto al control territorial, una vez expulsados de Libia, los distintos grupos todavía leales al Dáesh habrían quedado reducidos a pequeñas áreas periféricas, principalmente en Somalia, de escasa importancia estratégica, desde las que les sería muy difícil ejecutar acciones que tuvieran impacto internacional.

⁴⁹ Así, por ejemplo, su franquicia en Somalia, Jabha Africa oriental, ha sufrido pérdidas importantes como consecuencia de los ataques de Al-Shabab, quedando relegada a la zona de las montañas Galgala en la región semiárida del Putland. HANSEN, Stig Jarle. «The Islamic State is losing in Africa». Foreign Policy. 13 de diciembre de 2016. <http://www.stripes.com/the-islamic-state-is-losing-in-africa-1.444216>. Consultado el 21 de noviembre de 2016.

⁵⁰ «Belmojtat rechaza la (baya) de Al Sahraui al Estado Islámico». Europa Press. 18.05.2016. <http://www.europapress.es/internacional/noticia-belmojtat-rechaza-baya-sahraui-estado-islamico-20150518000959.html>. Consultado el 22 de noviembre de 2016.

⁵¹ «Attack in Burkina Faso likely to deter investors and indicates new Sahel jihadist hotspot in 2017». IHS. 28 de diciembre de 2016. http://janes.ihs.com/IntelligenceWeekly/Display/1792155?from=email&E-Mail=TRUE&utm_source=MAINSEARCH&utm_medium=email&utm_term=clickfull&utm_content=190168&utm_campaign=170106. Consultado el 29 de diciembre de 2016.

Esta resiliencia de Al Qaeda y, consecuentemente, la falta de capacidad por parte del Dáesh de sustituirle en el liderazgo del movimiento yihadista en África, se debe en buena medida a su apreciación incorrecta del carácter regional de los distintos grupos yihadistas en África y de la importancia que dan a su autonomía operativa. A ello habría que añadir la fuerte resistencia que han opuesto las distintas franquicias de Al Qaeda al cambio de liderazgo, así como a las propias limitaciones del Dáesh, incapaz de proporcionar el adecuado apoyo logístico y militar a las mismas.

El resultado ha sido que aquellos grupos que habían desertado para unirse al Dáesh han revertido en los últimos tiempos este proceso, retornando al amparo de una Al Qaeda que parece haberse alzado con el triunfo en la agria disputa mantenida durante los últimos años entre ambos grupos por el liderazgo yihadista. Al final, al Qaeda llegó al Sahel mucho antes que el Dáesh y Al Qaeda permanecerá allí durante mucho tiempo después de que el Dáesh se haya marchado.

Las respuestas locales a la amenaza yihadista

Aunque la intensidad de las respuestas regionales a la amenaza yihadista se ha intensificado en los últimos tiempos, ninguno de los Gobiernos de la región tiene las capacidades militares y las estructuras de inteligencia adecuadas para llevar a cabo por sí mismos campañas antiterroristas eficaces. Tampoco ninguno, con la excepción hasta cierto punto de Argelia, dispone de los recursos suficientes, ni en cantidad ni en calidad, para ejercer un control eficiente y completo de su propio territorio.

Pero esta falta de medios es solo una parte del problema, siendo más importante el desigual compromiso de los distintos Gobiernos para actuar seriamente contra esta amenaza. Así, por ejemplo, una de las causas principales del auge y pervivencia de Boko Haram durante los primeros años de esta década hay que buscarla en la falta de resolución del presidente de Nigeria, Goodluck Johathan, quien adoptó hasta el final de su etapa una política «negacionista» consistente en restar importancia al problema en el noreste del país⁵². Algo parecido ocurrió en Mali, donde las autoridades aceptaron durante años mantener el norte inseguro, en tanto en cuanto la inestabilidad no se extendiera al sur.

Incluso Chad, un país que siempre ha tenido aspiraciones de convertirse en una pequeña potencia regional y que fue uno de los primeros países en unirse a Francia durante su intervención en el norte de Mali en 2013, ha considerado a Boko Haram como una prioridad secundaria, entendiendo que

⁵² «Goodluck Jonathan: Policies or promises? Nigeria's president promises to tackle corruption and an armed insurgency as he seeks a second term in office» Inside Story. Al Jazeera. 13 de noviembre de 2014. <http://www.aljazeera.com/programmes/insidestory/2014/11/goodluck-jonathan-policies-promises-20141113182518357174.html>.

la responsabilidad principal debía recaer en el Gobierno nigeriano a pesar de la existencia de bases de este grupo en su territorio y de un tráfico muy activo de armas a través del mismo. Únicamente cuando sus propias rutas de transporte con Camerún se han visto amenazadas y el Gobierno de Nigeria se ha comprometido a financiar su participación es cuando el Gobierno chadiense ha aceptado asumir un papel proactivo en la lucha antiterrorista⁵³.

Aunque en general, la respuesta inicial a la amenaza representada por Boko Haram fue principalmente militar y, además, muy limitada, poco coordinada y con un exceso de violencia contra la población civil⁵⁴, desde el año 2015 puede apreciarse una mejora significativa en cuanto a la profesionalidad y a la eficacia de la acción de las fuerzas armadas de los Estados de la región.

También la coordinación regional ha mejorado sensiblemente en aspectos críticos para doblegar la capacidad de los grupos yihadistas de cometer acciones de cierta envergadura, como son el intercambio de inteligencia, el bloqueo de las rutas de abastecimiento o la destrucción de las zonas de retaguardia y bases de entrenamiento. No está siendo un proceso sencillo, ni completo, dadas las notables diferencias de todo tipo que existen entre los distintos países, que van desde las barreras idiomáticas (hay que tener en cuenta que la lengua de trabajo en Nigeria es el inglés, mientras que para la mayoría de los países del Sahel lo es el francés), los diferentes niveles de percepción de la amenaza o la desconfianza entre los distintos actores sobre el papel que deberían jugar y el nivel de compromiso que deberían asumir en la resolución del problema.

A pesar de estas dificultades, en los últimos tiempos se han realizado progresos importantes en la región del lago Chad por parte de los Gobiernos de Benín, Camerún, Nigeria, Níger y Chad, países que fueron capaces de poner en marcha a mediados de 2015 una Fuerza Operativa Conjunta Multinacional (CJTF) de ocho mil setecientos efectivos con cuartel general en Djamena, que se ha mostrado bastante eficaz a la hora de combatir las actividades terroristas de Boko Haram⁵⁵ en lo que se refiere al intercambio de inteligen-

⁵³ «Chad's Fight Against Boko Haram». Vice News. 9 de julio de 2015. <https://news.vice.com/video/chads-fight-against-boko-haram>. Consultado el 25 de noviembre de 2016.

⁵⁴ Así, por ejemplo, en Níger, el Gobierno ordenó la evacuación de 25.000 habitantes de la región de Diffa en mayo de 2015 que se realizó sin ningún apoyo logístico y sin medios de transporte, lo que se tradujo en la muerte de numerosos civiles. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. «Niger: Diffa, Rapport de situation 16». 2 de noviembre de 2015. <http://reliefweb.int/report/niger/niger-diffa-rapport-de-situation-16-2-novembre-2015>. Consultado el 25 de noviembre de 2016.

⁵⁵ «A Regional Multinational Joint Task Force to Combat Boko Haram». Parliamentarians Network for Conflict Prevention. <http://pnpc.net/news/regional-multinational-joint-task-force-combat-boko-haram>. Consultado el 25 de noviembre de 2016.

cia y a la coordinación operacional, lo que ha permitido alcanzar resultados tangibles⁵⁶.

No obstante, la escasa disposición de Chad a emplazar sus fuerzas militares a lo largo de su frontera contigua con otros países miembros de la Comisión de Cuenca del Lago Chad (LCBC)⁵⁷, junto con la dificultad de obtener la financiación necesaria para las operaciones en un contexto deprimido de los precios del petróleo, son factores que hay que considerar a la hora de valorar la eficacia de la *CJTF*.

En todo caso, la cooperación ha mejorado notablemente durante 2016, lo que se ha traducido en una importante disminución de las actividades terroristas y de la capacidad operativa de Boko Haram. Así por ejemplo, las unidades militares nigerianas han comenzado a realizar patrullas conjuntas con sus homólogos de Camerún bajo cobertura aérea de Chad⁵⁸, al igual que se ha incrementado la cooperación entre las fuerzas militares de Chad y Níger.

Ahora bien, a pesar de la mejora de la situación sobre el terreno, todavía es demasiado pronto para considerar a Boko Haram un grupo militarmente derrotado y la posibilidad de que el compromiso de cooperación regional disminuya en el futuro constituye una seria amenaza. Los países militarmente más capaces como Chad se encuentran muy sobrecargados en cuanto a sus posibilidades militares de cumplir con sus responsabilidades regionales en unos momentos en los que la inseguridad acecha en todas sus fronteras, desde la República Centroafricana al sur, Darfur al este y Libia al norte, hasta el lago Chad con Boko Haram en el oeste.

Igualmente, la otra potencia regional, Nigeria, tiene que hacer frente a serios problemas internos de seguridad que van más allá del terrorismo yihadista. Por una parte, la sequía que ha hecho que los pastores fulani hayan estado hostigando a las comunidades agrícolas con las que compiten en el Sahel por unos recursos escasos, al tiempo que, en el delta del Níger, los grupos insurgentes han incrementado sus ataques sobre las plataformas petrolíferas cruciales para la economía de un país en plena expansión demográfica,

⁵⁶ CHUTER, David, y GAUB, Florence, «Understanding African Armies», Report n.º 27. 2016. EU Institute for Security Studies. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_27_African_Armies.pdf. Consultado el 15 de diciembre de 2016.

⁵⁷ La Comisión de Cuenca del Lago Chad (LCBC) fue establecida el 22 de mayo de 1964 por los cuatro países que bordean el lago Chad: Camerún, Níger, Nigeria y Chad. La República de África Central se unió a la organización en 1996, Libia fue admitida en 2008. Estado de observador es el Sudán admitido, Egipto, la República del Congo y la República Democrática del Congo. N'Djaména, capital de Chad alberga la sede de la Comisión. Ver página web de la *Lake Chad Basin Commission*. <http://www.cblt.org/en/lake-chad-basin-commission-0>. Consultada el 9 de diciembre de 2016.

⁵⁸ CHRIS, Stein, «Multinational Force Fighting Boko Haram Gets Mixed Results». Extremism Watch. VOA. 15 de julio de 2016. <http://www.voanews.com/a/multinational-force-fighting-boko-haram-gets-mixed-results/3420173.html>. Consultado el 9 de diciembre de 2016.

que depende de estos recursos para subsistir. La necesidad de afrontar con carácter preferente estos problemas puede dificultar la continuación de los éxitos obtenidos frente a Boko Haram durante el último año.

En definitiva, la supervivencia de este grupo terrorista dependerá del compromiso de los Estados de la región del lago Chad y, de una manera especial, Nigeria como potencia regional, de continuar con la campaña de acoso militar para evitar que se recupere de las derrotas de los últimos tiempos y recomponga sus dañadas estructuras operativas. Al mismo tiempo, será necesario afrontar las causas profundas que subyacen al conflicto, principalmente los agravios de los musulmanes respecto a unos Gobiernos que tradicionalmente les han prestado muy poca atención o la necesidad de mejorar las perspectivas de progreso de una población extremadamente pobre. Aquí las inversiones económicas, la educación, la lucha contra el radicalismo, la persecución de la corrupción y un mejor reparto de las riquezas nacionales constituyen, al igual que ocurre en otros escenarios donde se manifiesta con toda su violencia el fenómeno yihadista, las claves del éxito en el largo plazo.

Los límites de la política de no intervención de Argelia

Si bien, tradicionalmente, la política exterior y de defensa de Argelia se ha venido fundamentando en la doctrina de respeto de la soberanía de los Estados y de no injerencia en sus asuntos internos, aspectos recogidos en la constitución de 1976⁵⁹, la creciente amenaza yihadista en sus fronteras ha favorecido un cambio de actitud de Argelia a la hora de impulsar los esfuerzos regionales en la lucha contra el radicalismo. La dificultad de los Gobiernos de los Estados vecinos de controlar amplias zonas de sus espacios de soberanía ha obligado a Argelia a desempeñar un papel más activo en los esfuerzos para reforzar las estructuras regionales de seguridad.

Argelia está demostrando un interés particular por la estabilidad de la región, ya que se trata de un país que, por su propia configuración geográfica, concibe el Sahel como un doble cinturón de seguridad, interno y externo, que lo aísla de un entorno conflictivo. En este sentido, Argelia ha sido particularmente activa en los procesos de mediación en conflictos regionales, utilizándolos como una vía útil para incrementar su influencia en el Sahel. Así, ha jugado, tradicionalmente, un papel destacado en las conversaciones para resolver las rebeliones tuareg en 1990, 2006 y 2014 y, más recientemente, ha participado en el diálogo en el marco de las Naciones Unidas sobre el futuro de Libia⁶⁰. La especialización en procesos de mediación en conflictos ha

⁵⁹ La «Constitution de la republique algerienne democratique et populaire» está disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_125825.pdf.

⁶⁰ DAGUZAN, Jean-François, «Chaos en Libye: mais que fait (et que veut) l'Algérie?». Atlántico. 31 de marzo de 2016. <http://www.atlantico.fr/decryptage/chaos-en-libye-mais-que->

permitido a Argelia convertirse en un actor dominante regional, sin asumir los riesgos asociados a las intervenciones militares en otros países.

Esta preocupación argelina por los problemas del Sahel se explica por el hecho de que el ochenta y cinco por ciento del territorio nacional está situado en la extensa área situada más allá de las montañas del Atlas donde se encuentra la totalidad de sus reservas de gas y petróleo y menos del diez por ciento de su población⁶¹. Aun así, se trata de un área desfavorecida, en la que las reivindicaciones populares, motivadas por lo que se perciben como agravios respecto del norte, han ido creciendo en número e intensidad desde 2013, hasta convertir las poblaciones principales del Sahel en el epicentro de las protestas argelinas.

Los principales focos de tensión se sitúan en el valle de M'zab donde, desde hace varios años, se vienen produciendo enfrentamientos intercomunitarios entre los mozabitas ibadíes⁶² y los suníes malequíes mayoritarios en Argelia con un resultado hasta la fecha de varias docenas de muertos, el saqueo de miles de negocios y propiedades particulares y la destrucción del patrimonio histórico. Otro punto importante de tensión es la ciudad sahariana de In Salah, en la que ha tenido lugar una importante contestación popular contra la explotación del gas de esquisto, después de que el Gobierno anunciara el éxito de las perforaciones que se llevaron a cabo en diciembre de 2014⁶³.

En el plano interno las autoridades argelinas han tratado de acallar las protestas por medio del diálogo y las reformas administrativas, unas medidas que, si bien han sido positivamente recibidas por la población, resultan insuficientes para acallar las protestas, dado que no hacen frente a los problemas de fondo, sino que son medidas puramente coyunturales y tácticas. Así, en mayo de 2015 se modificó la organización territorial con la creación de diez nuevos distritos, cada uno bajo la autoridad de un gobernador provincial, y también se ha procedido, en febrero de 2016, a la modificación de la constitución debilitando la posición del presidente que será, en lo sucesivo, elegido por los diputados. Además, el Estado se ha comprometido a reconocer como lengua oficial el idioma de la minoría bereber⁶⁴.

fait-et-que-veut-algerie-jean-francois-daguzan-2645385.html#f6wsuKExATX6B0pR.99. Consultado el 25 de noviembre de 2016.

⁶¹ «The World Factbook-Algeria». Central Intelligence Agency. 4 de diciembre de 2013. <http://www.webcitation.org/6BNNjndve?url=https%3A%2F%2Fwww.cia.gov%2Flibrary%2Fpublications%2Fthe-world-factbook%2Fgeos%2Fag.html>. Consultado el 15 de noviembre de 2016.

⁶² Los mozabitas ibadíes son seguidores amazigh de la escuela de jurisprudencia ibadi, mayoritaria únicamente en Omán y Zanzibar, pero que cuenta con seguidores en Argelia, Libia y Túnez.

⁶³ International Crisis Group. «Algeria's South. Trouble's Bellwether, Middle east and North Africa». Report n.º 171. November 2016.

⁶⁴ «Argelia aprueba reformas de la Constitución que apuntan al fin de la era Buteflika». *El Mundo*. 7 de febrero de 2016. <http://www.elmundo.es/internacional/2016/02/07/56b744e-fe2704e72038b45a1.html>. Consultado el 10 de noviembre de 2016.

En el campo de la seguridad regional, Argelia se presenta como un modelo de estabilidad y seguridad en un área problemática, aunque la caída de los precios del petróleo en 2016 y las incertidumbres que existen sobre la sucesión del presidente Bouteflika son factores que pueden alterar la actual situación de seguridad e incentivar la aparición de una próxima crisis, en función de cómo el Estado argelino sea capaz de gestionarlos.

En el ámbito de la lucha contra el yihadismo, Argelia presenta el problema de tener sus estructuras de seguridad organizadas para hacer frente a un terrorismo esencialmente doméstico, dado que, durante la mayor parte de su existencia como Estado independiente, la amenaza fue interna, como ocurrió en la época del Grupo Islámico Armado en los años 90, o su versión reconvertida, el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate a partir de 1997. Sin embargo, en los tiempos actuales, las amenazas de seguridad para Argelia proceden principalmente del exterior, aunque sus efectos se traduzcan en ataques y atentados dentro de su territorio, lo que está obligando a Argelia a replantearse sus estructuras de seguridad.

Después del ataque a la planta de Tigantourine por el grupo de Belmojtar en enero de 2013, dirigido a desestabilizar la economía del país, se produjo un intenso debate interno sobre si Argelia debía o no intervenir en otros países vecinos, para evitar que los grupos yihadistas que se mueven por ellos sin apenas oposición pudieran actuar contra su territorio o sus intereses vitales. El resultado de este debate se ha traducido en un reforzamiento de sus fronteras exteriores⁶⁵. Desde hace unos años, el Gobierno argelino ha venido diseñando una estrategia orientada a aislar sus fronteras de los ataques procedentes de grupos situados fuera de ellas, desplegando para ello miles de soldados en los 5.955 kilómetros de fronteras que comparte con Mauritania, Mali, Níger y Libia. También ha establecido estaciones de seguimiento en su frontera del sur con la adquisición de equipo militar moderno, incluyendo drones y sistemas electrónicos de vigilancia. Estas medidas, aunque eficaces, no han evitado, sin embargo, que la frontera continúe siendo porosa a los tráficos ilegales transfronterizos, las infiltraciones, y los ataques de los yihadistas contra los puestos militares.

A pesar de que Argelia mantiene una estrecha política de no intervención y de respeto de la soberanía, las amenazas que sufre la región no se pueden superar sin una mayor cooperación militar entre Argelia y sus países vecinos⁶⁶. En este sentido y en el plano regional, Argelia considera crucial la cooperación con los Estados vecinos, convirtiéndose en un actor clave a la

⁶⁵ GHANEM-YAZBECK, Dalia, «Why Algeria Isn't Exporting Jihadists». Carnegie Middle East Center. 11 de agosto de 2015. <http://carnegie-mec.org/2015/08/11/why-algeria-isn-t-exporting-jihadists-pub-60954>. Consultado el 25 de noviembre de 2016.

⁶⁶ HELLERSTEIN, «Pushing Algeria to the Limits of Nonintervention». Stratfor. 18.05. <https://www.stratfor.com/analysis/pushing-algeria-limits-nonintervention>. Consultado el 21 de noviembre de 2016.

hora de coordinar una respuesta regional al terrorismo transfronterizo, al contrabando y a otras actividades ilícitas de los grupos armados que operan en el Sahel. La iniciativa emblemática de este esfuerzo es el «Plan Tamanrasset»⁶⁷, acordado en 2009 por Argelia, Níger, Malí y Mauritania, que llevó a la creación, en 2010, de un Centro Conjunto de Operaciones Militares (CEMOC) en Tamanrasset con el objetivo de coordinar esfuerzos en la lucha contra el terrorismo, creando patrullas conjuntas y operaciones transfronterizas y de una Célula de Inteligencia en Argel (*Unité de Fusion et de Liaison*) en la que participan Argelia, Burkina Faso, Libia, Mauritania, Malí, Níger, Nigeria y Chad, cuyo objetivo es el de reforzar y coordinar el intercambio de información⁶⁸.

No obstante, cabe cuestionarse el grado en que las medidas tomadas en el marco del Plan Tamanrasset han servido para la cooperación en cuestiones de seguridad regional, toda vez que no ha sido suficientemente probada la eficacia del CEMOC y del Centro Conjunto de Inteligencia. Por otra parte, el acuerdo fue diseñado, aparentemente, más que como una respuesta regional a las amenazas terroristas y criminales, como una forma de evitar la intervención militar occidental, principalmente francesa, en la región, un escenario que Argel percibe como una amenaza directa a su soberanía nacional⁶⁹.

La falta de interés argelino en iniciativas como la de la Unión Africana en Malí, que supongan poner en marcha una fuerza de intervención regional, se debe a la preocupación de que tal fuerza pueda convertirse en un vehículo que favorezca los despliegues militares internacionales o sus actividades de obtención de inteligencia, con el pretexto de ayudar a las fuerzas militares locales. Se trata de una posición propiamente argelina opuesta a la de Marruecos, su vecino y rival regional, un país que ha sabido aprovechar la ambivalencia argelina, para apoyar a París, convirtiéndose así en defensor de la intervención militar en Malí y un firme aliado de los Gobiernos occidentales, principalmente Francia. Esta posición tan oportuna habría servido a Marruecos para ganarse los apoyos de las principales potencias occidentales en su defensa de la integración del Sahara Occidental en la soberanía marroquí, en detrimento de las tesis a favor de la independencia promovida por el Frente Polisario y apoyadas por Argelia. Al mismo tiempo, Marruecos —único país africano que no pertenece a la Unión Africana—, buscaría fomentar acercamientos bilaterales con los países del Sahel con el objetivo de no quedar

⁶⁷ ARIEFF, Alexis, «Algeria and the Crisis in Mali». Actuelles de l'Ifri. https://themoornext-door.files.wordpress.com/.../ifri_actuellesarief. Consultado el 18 de diciembre de 2016.

⁶⁸ BARRIOS, Cristina, y KOEPF, Tobias, «Re-mapping the Sahel: transnational security challenges and international responses», Report n.º 19. EU Institute for Security Studies. 2014. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_19_Sahel.pdf. Consultado el 10 de diciembre de 2016.

⁶⁹ ZOUAIR, Yahia «The Dialectics of Algeria's Foreign Relations, 1992 to Present». *Algeria in Transition: Reforms and Development Prospect*. Aghrout, A. and Bougherira, R., eds. New York. 2004.

aislado a nivel regional, aprovechando para ello las relaciones privilegiadas entre el rey Mohammed VI y los líderes de los países del Sahel, así como la llamada «diplomacia religiosa» como medio de influencia en los países de la región⁷⁰.

En definitiva, las medidas tomadas por la Administración del presidente Bouteflika en su cuarto mandato han sido positivas para hacer frente a sus problemas internos y estabilizar sus fronteras externas, si bien insuficientes. Como demuestra el ataque con cohetes llevado a cabo el 18 de marzo de 2016 contra las instalaciones de gas de la British Petroleum (BP) en la provincia de Salahy, las declaraciones posteriores de AQMI, grupo responsable del ataque, no se trataba únicamente de «la guerra contra los intereses de los cruzados»⁷¹, sino también proteger el medioambiente dificultando la explotación de gas de esquisto. Ello indica que nos encontramos ante una nueva situación en la que los grupos yihadistas que se mueven en el Sahara argelino están ajustando sus tácticas, prestando, para ello, una mayor atención a los agravios de la población, especialmente en el sur. Esta sería amenaza, a la que tendrán que hacer frente en el futuro las autoridades argelinas, requerirá no solo mantener la presión antiterrorista interna y la cooperación con los países vecinos, sino también atender las demandas sociales de una parte importante de su población con vistas a mejorar su confianza en las instituciones y alejarlas del mensaje de los radicales.

La cooperación internacional en la lucha contra el yihadismo

En la región del Sahel, cinco países de la zona, Mauritania, Mali, Níger, Chad y Burkina Faso, crearon en febrero de 2014, en Nuakchot, un marco institucional llamado «G-5 Sahel»⁷², preocupados por problemas como la inseguridad causada por el terrorismo yihadista, el tráfico de drogas o el crimen organizado, en general, fenómenos todos ellos fruto de la porosidad de las fronteras, y se comprometieron a elaborar un programa de inversiones prioritarias, con especial énfasis en la seguridad, las infraestructuras (transporte, energía, telecomunicaciones o recursos hídricos), la seguridad alimentaria y la adaptación al cambio climático. Aunque militarmente la creación de este grupo puede interpretarse como una respuesta regional a la intervención francesa en la operación «Barkhane», con la que, sin embargo, coopera en operaciones conjuntas en áreas fronterizas, la realidad es que la coopera-

⁷⁰ TADLAOUI, G, «La diplomacia religiosa de Marruecos». *EsGlobal*, 20 de mayo de 2015.

⁷¹ AMBROSE, Jillian, «BP gas plant hit in Algerian rocket attack». *The Telegraph*. 18 de marzo de 2016. <http://www.telegraph.co.uk/business/2016/03/18/bp-gas-plant-hit-in-algerian-rocket-attack/>. Consultado el 28 de noviembre de 2016.

⁷² «Naissance du «G5 du Sahel» pour le développement et la sécurité». rfi. Afrique. 17 de febrero de 2014. <http://www.rfi.fr/afrique/20140217-naissance-g5-sahel-le-developpement-securite-Burkina-Mali-Mauritanie-Niger-Tchad>. Consultado el 25 de noviembre de 2016.

ción es muy limitada, dado que Argelia no forma parte del mismo⁷³. Además, las fuerzas de cada país se ven obligadas a operar en el interior de sus fronteras sin posibilidad de realizar «persecuciones en caliente» y sin, ni siquiera, haberse puesto de acuerdo en la necesidad de crear unidades mixtas o llevar a cabo patrullas conjuntas.

No obstante, al ser la única iniciativa regional en el espacio del Sahel encaminada a abordar problemas de seguridad comunes, se ha buscado, en el marco de la Unión Africana, ampliar el grupo para incluir a países como Senegal, Costa de Marfil, Guinea o Argelia, siendo especialmente significativa la ausencia de cualquier intento de incluir a Marruecos en las iniciativas multilaterales en este marco, al que no pertenece como consecuencia de su enfrentamiento con Argelia por la soberanía del Sahara occidental.

En el caso de las organizaciones extrarregionales hay dos que están jugando un destacado papel en la estabilización del Sahel. Por una parte, la Unión Europea, que ha centrado sus esfuerzos en el adiestramiento de las fuerzas militares de Mali a través de lo que se denominan misiones de entrenamiento (EUTM), a la que aporta quinientos ochenta instructores, pero sin empeñarse en operaciones militares de combate. Hasta la fecha los instructores europeos habrían instruido aproximadamente nueve mil reclutas de Mali, la mitad de su ejército, aunque seguramente haya que dar la razón al jefe de la EUTM-Mali, el general belga Eric Harvent, cuando reconocía en el cuartel general de Bamako que «tenemos que ser realistas, la reforma del ejército puede llevar diez años»⁷⁴.

La otra organización particularmente activa en la región son las Naciones Unidas que se han especializado en buscar la paz entre el Gobierno de Mali y los grupos armados, así como en ayudar a extender la autoridad del Estado al norte del país. Se trata de ofrecer a los tuaregs y otros grupos del norte una cierta autonomía si renuncian a la independencia y de impedir el resurgimiento de grupos militantes islamistas expertos en explotar cualquier vacío de poder. A diferencia de la operación exclusivamente francesa Barkhane, cuya misión está dirigida a la destrucción de los grupos terroristas, el mandato de la Misión de Naciones Unidas de Apoyo a Mali (*MINUSMA*) se limita a la protección de la población civil y del personal de la propia misión sin que esté autorizado a empeñarse en operaciones contra los yihadistas⁷⁵.

⁷³ MANSOUR, Véronique, «Que cache le nouveau G5 du Sahel». Africa Partnership Conference. 19 de febrero de 2014. <http://afriqueinside.com/que-cache-le-nouveau-g5-du-sahel/>. Consultado el 30 de noviembre de 2016.

⁷⁴ COCKS, Tim, «Mali's foot-dragging traps peace mission in unending conflict», Reuters, Bamako, 8 de diciembre de 2016.

⁷⁵ GAFFEY, Conor. «Peacekeeping in Mali: The UN's Most Dangerous Mission». *Newsweek*. 12 de junio de 2016. <http://europe.newsweek.com/mali-un-mission-northern-mali-conflict-aqim-africa-peacekeeping-468907?rm=eu>. Consultado el 30 de noviembre de 2016.

Esta diferencia de mandato entre dos operaciones —Barkhane y *MINUSMA*—, que concurren en una misma zona, constituye una fuente de frustración dada la dificultad de compartir inteligencia y perseguir objetivos comunes. La lentitud, por parte tanto de los rebeldes como del Gobierno, en la aplicación del acuerdo de paz firmado en 2015 hace que sean los casi trece mil miembros de la misión de las Naciones Unidas, *MINUSMA*, pertenecientes a ciento veintitrés naciones, los que estén pagando el precio de la estabilización, con un alto costo de más de cien vidas y casi mil millones de dólares anuales⁷⁶. Los resultados sobre el terreno son, sin embargo, claramente insatisfactorios como indicarían los numerosos asesinatos cometidos por los yihadistas en la región central, donde en ciudades como Douentza, Sevare o Möpti se ha impuesto la ley del silencio que impide la colaboración de sus habitantes con las autoridades malienses⁷⁷.

Por su parte, los Estados Unidos juegan un papel secundario y contribuyen a la estabilidad de la zona del Sahel reforzando las capacidades militares y el adiestramiento de las fuerzas armadas de treinta y tres de los cincuenta y cuatro países africanos, incluyendo Argelia, Burkina Faso, Camerún, Malí, Mauritania, Níger, Chad o Nigeria, unas labores en las que han desempeñado un papel muy importante las Fuerzas Especiales. El crecimiento de estas últimas ha sido exponencial, de manera que si en 2006 solo el uno por ciento de los comandos enviados al extranjero fueron desplegados en la zona de África, en 2016 este porcentaje aumentó hasta el 17,26 por ciento de todas las fuerzas de operaciones especiales de Estados Unidos en el exterior, lo que supone un número aproximado de mil setecientos soldados operando diariamente⁷⁸. También es relevante el papel de las fuerzas norteamericanas en áreas como el de la inteligencia que proporcionan por medio de aviones de ala fija y drones, operando desde bases situadas en Níger y Burkina Faso⁷⁹. La principal labor de las fuerzas norteamericanas sería la destrucción de los grupos yihadistas y la neutralización de sus líderes, más que las tareas de reconstrucción.

Evaluación crítica de la operación «Barkhane»

Pero el papel más importante en la lucha contra el terrorismo yihadista está siendo desempeñado actualmente por Francia con la operación «Barkha-

⁷⁶ COCKS, Tim, *op.cit.*

⁷⁷ DUBOIS, Olivier, y SANGARÉ, Boubacar, «Mali. Extension du domain de la guerre». *Journal dumali.com*. Recogido por *Courier International* n.º 1.369. 2017, p.16.

⁷⁸ TURSE, Nick, «U.S. Special Operations Numbers Surge in Africa's Shadow Wars». *The Intercept*. 31 de diciembre de 2016. <https://theintercept.com/2016/12/31/u-s-special-operations-numbers-surge-in-africas-shadow-wars/>. Consultado el 14 de diciembre de 2016.

⁷⁹ TURSE, Nick, «U.S. Military Is Building a \$100 Million Drone Base in Africa». *The Intercept*. 29 de septiembre de 2016. <https://theintercept.com/2016/09/29/u-s-military-is-building-a-100-million-drone-base-in-africa/>. Consultado el 4 de diciembre de 2016.

ne». Se trata de una operación que comenzó en agosto de 2014 cuando las fuerzas armadas francesas reorganizaron la operación «Serval» con la que intervinieron en Mali en enero de 2013, unificándola con otra operación concurrente en Chad, denominada «Épervier», que había comenzado veintiocho años antes. El resultado ha sido una misión antiterrorista consistente en una fuerza expedicionaria de tres mil quinientos efectivos⁸⁰ cuyo cuartel general se encuentra en Yamena, pero con bases en Burkina Faso, Mauritania, Níger y Chad. Barkhane se basa fundamentalmente en un acuerdo entre Francia y estos países del Sahel dirigido a la búsqueda, captura y destrucción de los elementos terroristas que operan en esta extensa área y el cual permite a Francia atacar objetivos en la misma prácticamente sin restricciones⁸¹.



Imagen 6. Operación «Barkhane».

Al igual que muchos de sus socios europeos, las autoridades francesas creen que la inestabilidad en el Sahel es la consecuencia de la existencia de Estados débiles o frágiles, incapaces de controlar grandes extensiones de sus territorios de soberanía. Esta visión francesa ha sido recogida en el Libro Blanco de la defensa francesa de 2013, que mantiene que los espacios no gobernados constituyen áreas seguras para los grupos terroristas, las redes

⁸⁰ Ver página del Ministerio de Defensa frances <http://www.defense.gouv.fr/operations/sahel/dossier-de-presentacion-de-l-operation-barkhane/operation-barkhane>.

⁸¹ LARIVÉ, Maxime H.A., «Welcome to France's New War on Terror in Africa: Operation Barkhane». National Interest. 7 de agosto de 2014. <http://nationalinterest.org/feature/welcome-frances-new-war-terror-africa-operation-barkhane-11029>. Consultado el 4 de diciembre de 2016.

criminales y otros elementos desestabilizadores⁸². El problema es que, en el Sahel, los franceses tienen pocas fuerzas militares para un territorio inmenso, por lo su misión se va a hacer cada vez más difícil y deberán prepararse para permanecer allí durante muchos años.

Es por ello por lo que, en términos operativos, los resultados de los esfuerzos militares franceses en el Sahel pueden considerarse hasta la fecha positivos, si bien no resolutivos, dado que el objetivo de París de mantener el problema terrorista por debajo del umbral a partir del cual los países de la región pueden gestionarlo por sí mismos no parece haberse alcanzado satisfactoriamente⁸³. Aun así, ha habido éxitos militares importantes, en algunas acciones tácticas —como la operación «Ossau», llevada a cabo conjuntamente en marzo de 2016 por las fuerzas francesas de Barkhane y las malienses en la curva del río Níger, en coordinación con las fuerzas nigerianas al otro lado de la frontera— que se han saldado con un considerable éxito en cuanto a la desarticulación de los grupos terroristas y a la confiscación de sus depósitos de armas⁸⁴.

Barkhane se extiende por toda la región de Sahel, si bien su centro de gravedad se encuentra en la región de Kidal, en el norte de Mali. La explicación se encuentra en que, después de los acuerdos de Argel de 2015, las fuerzas francesas son las únicas que llevan a cabo operaciones militares en esta zona, donde han buscado refugio grupos terroristas como Ansar Dine y donde las fuerzas de la *MINUSMA* no operan.

Ahora bien, que las fuerzas francesas se concentren en el norte no quiere decir que el resto del país esté en calma. En la región de Tombuctú, en el centro del país, sigue habiendo yihadistas que se aprovechan de la escasa presencia tanto de las fuerzas armadas de Mali, como de los cascos azules de la *MINUSMA* y de las fuerzas francesas de Barkhane, para llevar a cabo ataques cada vez más audaces⁸⁵. El más violento de ellos se produjo el 19 de julio en las inmediaciones del bosque de Wagadou cerca de la frontera con Mauritania, una zona donde las fuerzas francesas no operan, ocasionando la muerte de al menos diecisiete soldados malienses⁸⁶. El hecho de que las fuerzas

⁸² Direction de l'Information Légale et Administrative. «Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale-2013». París, 2013, pp. 39-44.

⁸³ POWELL, Nathaniel K. A., «Flawed Strategy in the Sahel. How French Intervention Contributes to Instability». Foreign Affairs. 1 de febrero de 2016. <https://www.foreignaffairs.com/articles/west-africa/2016-02-01/flawed-strategy-sahel>. Consultado el 4 de febrero de 2016.

⁸⁴ AHMED, Baba, «Gal Patrick Bréthous (Barkhane): au Mali, "les terroristes furent les forces internationales"». Jeune Afrique. 29 de julio de 2016. <http://www.jeuneafrique.com/345701/politique/gal-patrick-brethous-barkhane-mali-terroristes-furent-forces-internationales/>. Consultado el 4 de diciembre de 2016.

⁸⁵ AHMED, Baba, *op.cit.*

⁸⁶ «Attaque de Nampala au Mali: une action coordonnée doublement revendiquée». rfi. 20 de julio de 2016. <http://www.rfi.fr/afrique/20160720-attaque-nampala-mali-une-action-coordonnee-doublement-revendiquee>. Consultado el 4 de diciembre de 2016.

francesas no fueran capaces de proporcionar apoyo aéreo a las fuerzas de Mali que operaban en esta zona indica las limitaciones que tiene Barkhane para coordinar operaciones militares en un área tan extensa. Estos ataques se han venido repitiendo a lo largo del año 2016 con éxitos locales para los grupos terroristas; así, a principios de diciembre las oficinas de la *MINUSMA* en la ciudad de Gao, en el norte, fueron destruidos por un camión bomba y unos días más tarde, el martes 6 de diciembre, cinco presuntos militantes islámicos lograron liberar a noventa y tres presos de una cárcel en la ciudad de Niono⁸⁷. La presencia en esta ciudad de un importante contingente de soldados del ejército de Mali, así como de elementos de la coordinadora de movimientos del Azawad en el marco de las patrullas mixtas previstas por los acuerdos de Argel, mostraría, más allá de las limitaciones francesas, las dificultades de funcionamiento operativo que presentan estos acuerdos y la sinceridad, en cuanto a sus intenciones, de sus signatarios.

La importancia de Mali hay que entenderla considerando la carga simbólica que tiene este país para Francia, si consideramos que ha sido una colonia francesa durante ocho décadas. Es en Mali donde cuatro mil soldados franceses de la operación «Serval» alcanzaron en 2013 un importante éxito militar en una intervención militar unilateral, cuando la ciudad de Kona en el interior del país fue ocupada por una alianza de islamistas y grupos tuareg. La recuperación de las ciudades que habían ocupado los islamistas en los meses anteriores supuso su expulsión hacia el norte, con importantes pérdidas en sus filas.

De esta manera, en julio de 2013 y después de que Ibrahim Boubacar Keïta ganara las elecciones generales con un setenta y ocho por ciento del voto, se empezó a considerar que el país estaba estabilizado. Un año más tarde, el ministro de defensa francés Jean-Yves Le Drian daba por concluida la misión que pasó a transformarse en la actual Barkhane centrada en la región más amplia del Sahel.

No obstante, aunque la intervención pueda considerarse un éxito, las líneas de fractura que azotan a Mali siguen estando sin cerrarse. Los rebeldes tuareg han vuelto a los enfrentamientos con las tropas del gobierno y los islamistas continúan con los ataques cada vez menos aislados contra las fuerzas francesas.

La firma de los acuerdos de Argel el 15 de mayo de 2015, que fueron ratificados por los grupos rebeldes el 20 de junio⁸⁸, abrieron una ventana de

⁸⁷ «Attaque de la maison d'arrêt de Niono au Mali: 93 détenus évadés». Afrique Presse. 6 de diciembre de 2016. <http://afriquepresse.net/index.php/2016/12/06/attaque-de-la-maison-darret-de-niono-au-mali-93-detenus-evades/>. Consultado el 4 de diciembre de 2016.

⁸⁸ SILVA, Victoria, «Persistencia y diversificación del peligro yihadista en Mali». 15 de enero de 2016. Bab al Sham. <https://www.baabalshams.com/mali-3-anos-despues-de-serval-persistencia-y-diversificacion-del-peligro-yihadista/>. Consultado el 4 de diciembre de 2016.

esperanza de una resolución pacífica y definitiva del conflicto que, sin embargo, se ha revelado lenta y plagada de obstáculos. A la debilidad del Estado en el norte se suma la actuación de los grupos armados rebeldes que parecen haberse recuperado en los últimos tiempos, a lo que hay que añadir la aparición de una serie de grupos favorables al Gobierno de Bamako que han respondido con las armas a las acciones de los rebeldes, dificultando la aplicación de los acuerdos.

La posibilidad de que sea el Gobierno de Bamako el que instale discrecionalmente autoridades interinas en las distintas regiones del país es interpretado por los detractores de los acuerdos como una sustitución por decreto de las autoridades electas por otras presumiblemente relacionadas con la rebelión en las regiones del norte. El resultado, ciertamente preocupante, es que la contestación se ha trasladado a las calles de las principales ciudades de Mali, donde los acuerdos han encontrado una oposición creciente en diversos sectores de la sociedad.

Consecuencia del descontento en cuanto a la gestión en la aplicación de los acuerdos, es que una parte importante de la población de la ciudad de Gao, principalmente los jóvenes, decidiera el día 12 de julio salir a las calles y enfrentarse a las autoridades, con un saldo de al menos tres manifestantes muertos y treinta heridos⁸⁹. Estos hechos indican la dificultad que tiene el Gobierno para recuperar legitimidad y confianza ante ciertos sectores de la población, los cuales consideran que su actitud es excesivamente complaciente con los grupos tuaregs que se levantaron en armas contra el Estado en 2012.

A esta situación social complicada hay que sumar la actitud crecientemente hostil de un sector de la población maliense del norte hacia las fuerzas francesas de Barkhane, que se identifica con los postulados de la Coordinadora de Movimientos del Azawad (CMA), una alianza creada en el verano de 2014 que reúne a los principales grupos opuestos al Gobierno de Mali⁹⁰.

La actuación francesa ha provocado una importante contestación con manifestaciones como las ocurridas en el mes de abril en Kidal con un balance de varias víctimas⁹¹. Los intentos de las autoridades militares francesas en septiembre de 2016 de obligar a los habitantes de Ber —una población situa-

⁸⁹ «MaliTroops fire on Protein Gao, Killing Three». Reuters. 12 de julio de 2016. <https://www.google.ru/#newwindow=1&q=http:%2F%2Fwww.reuters.com%2Farticle%2Fus-mali-violence-idUSKCN0ZS12V>. Consultado el 15 de julio de 2016.

⁹⁰ La CMA incluye, entre otros, al Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad (MNLA), al Consejo Superior de la Unidad de Azawad (HCUA), un ala del Movimiento Árabe de Azawad (MAA), la Coalición para el Pueblo de Azawad (CPA) y el Frente de Resistencia Patriótica (CM-fpr2) y al Frente Popular de Azawad (FPA), grupo, este último, que se retiró de la CMA 29 de noviembre 2014.

⁹¹ «Mali rocked by renewed violence in Kidal». Africa France 24. 22 de julio de 2016. <http://www.france24.com/en/20160722-fighting-flares-second-day-northern-mali-town-kidal>. Consultado el 4 de diciembre de 2016.

da al este de Tombuctú, considerada un cruce estratégico para los traficantes y una base logística de gran importancia para los exrebeldes de la CMA que la controlan desde hace dos años— a someterse a la autoridad de Bamako ha propiciado que el ejército francés sea percibido como una amenaza y como un actor demasiado comprometido con las autoridades de Bamako⁹².

Desde la perspectiva francesa la visión es radicalmente diferente. Las autoridades militares francesas habrían llegado a la conclusión de que hay demasiada porosidad entre los grupos armados signatarios del acuerdo de paz de Argel opuestos al Gobierno de Bamako, principalmente el Consejo Superior de la Unidad de Azawad (*HCUA*), un movimiento dirigido por antiguos lugartenientes de Iyad Ad Ghali, el líder de Ansar Dine —con el cual, en realidad, no han roto— y los grupos yihadistas a los cuales combaten. Lo cierto es que la posición francesa se ha endurecido en los últimos tiempos, particularmente desde la muerte de tres soldados en abril como consecuencia de la explosión de una mina. Las fuerzas francesas de Barkhane han aumentado desde entonces su presión sobre los grupos armados, al tiempo que han ido mejorando sus relaciones con el ejército de Mali, a pesar de la profunda desconfianza que tienen sobre sus capacidades militares y su eficacia operativa.

También han cometido importantes errores operativos que han afectado a su credibilidad frente a la población del norte de Mali, como ocurrió en la operación llevada en la región de Ménaka⁹³, en el norte, en el mes de abril con un balance de doce muertos contra elementos calificados como «terroristas» y que, sin embargo, se trataba de miembros de la «Plataforma de Argel», un movimiento aliado con Bamako y que agrupa al Grupo de Autodefensa Tuareg Imghad y Aliados (GATIA) y una facción y del Movimiento del Azawad (MAA). Es difícil discernir quién tenía razón porque la frontera entre los grupos terroristas y los favorables al Gobierno de Mali es extremadamente tenue y la verdad podría estar en ambos lados. El escenario diseñado por las autoridades locales e internacionales se ha estancado a medida que los militantes islamistas, cada vez más fragmentados y más desconfiados de las intenciones de la fuerza de Naciones Unidas, se aventuran en sus ataques más y más hacia el sur.

Pero los errores de la intervención francesa no se circunscriben a Mali, sino que se extiende a otros países de la región como es el caso del Chad, antigua colonia donde las fuerzas francesas han sido durante muchos años imprescindibles para mantener el régimen del presidente Idriss Déby, en el poder desde 1990. El consenso entre las autoridades francesas es que su presen-

⁹² CARAYOL, Rémi, «Mali: les troupes de l'opération Barkhane prennent leurs distances avec les ex-rebelles touaregs». *Jeune Afrique*. 26 de septiembre de 2016. <http://www.jeuneafrique.com/mag/357979/politique/mali-troupes-de-loperation-barkhane-prennent-leurs-distances-ex-rebelles-touaregs/>. Consultado el 15 de diciembre de 2016.

⁹³ «Mali: Ménaka, la ville défaite». *Rfi*. 20 de noviembre de 2016. <http://www.rfi.fr/afrique/20121120-mali-menaka-ville-defaite-mnla-mujao-azawad-aqmi-qaida-ag-hamatu-touareg-ouelleminden>. Consultado el 20 de diciembre de 2016.

cia en el Chad ha favorecido la construcción del Estado y de sus fuerzas armadas, hasta el punto de que pueden ser consideradas hoy en día entre las más capaces de la región. La realidad es que este punto de vista es excesivamente optimista, salvando la guardia presidencial compuesta de miembros del propio grupo étnico del presidente y acusada de serias violaciones de los derechos humanos, el resto de las fuerzas armadas del Chad se encuentran en un estado de operatividad muy deficiente⁹⁴.

La reparación histórica de los agravios de comunidades como los Tama que habitan en el este del país, la pobreza, el aislacionismo y la rebeldía endémica entre los Tobou del noroeste y las divisiones políticas entre los Zaghawa, que constituyen uno de los principales apoyos del presidente, indican que la estabilidad del país no está garantizada y que no puede descartarse la posibilidad de una nueva guerra civil, lo que supondría un serio revés para la operación «Barkhane», que tienen en Yamena su cuartel general, y en Madama, en el norte, una de las principales bases de apoyo desde la que las fuerzas francesas vigilan la situación en la región del Fezzan, en el suroeste de Libia.

Por eso parecen acertadas las prudentes afirmaciones del presidente Hollande cuando, con motivo de la fiesta del 14 de julio, declaraba que «debido a que las acciones emprendidas están dando sus frutos, «Serval» puede considerarse un éxito; «Barkhane», su sucesora, continúa para mantener la presión sobre los grupos armados y facilitar —y es una tarea delicada— el proceso de reconciliación entre los malienses»⁹⁵. Que el resultado de esta operación sea tan favorable como el de «Serval» está todavía por comprobar. Más realista es pensar que «Barkhane» termine por convertirse para Francia en una misión imposible.

Conclusiones

Cuatro años después de que los primeros soldados franceses se desplegasen en Malí la situación se ha ido paulatinamente transformando, dejando de ser un conflicto de carácter local para alcanzar una dimensión regional. El Sahel se ha convertido en un entorno en el que, más que de paz, debería hablarse de «guerra con otro nombre». Ello es debido a la dificultad que tienen tanto los Gobiernos regionales como las fuerzas internacionales de Naciones Unidas y las francesas de «Berkhane» de estabilizar una región donde

⁹⁴ POWELL, Nathaniel K. A., *op.cit.*

⁹⁵ «France /Afrique: François Hollande met fin à l'opération Sangaris et poursuit l'opération Barkhane». France/Afrique: François Hollande met fin à l'opération Sangaris et poursuit l'opération Barkhane. Agence d'information d'Afrique Centrale. 14 de julio de 2016. <http://www.adiac-congo.com/content/france-afrique-francois-hollande-met-fin-loperacion-sangaris-et-poursuit-loperacion-barkhane>. Consultado el 22 de diciembre de 2016.

los grupos yihadistas y las organizaciones criminales siguen moviéndose con una considerable libertad de acción.

En este sentido, el Sahel ha seguido siendo durante 2016 una región extraordinariamente compleja, donde las organizaciones extremistas interactúan en grado y forma diversa con las organizaciones criminales, las milicias de carácter étnico, los grupos armados y las autoridades gubernamentales, creando un entorno de inseguridad que dificulta la acción de control de los Gobiernos sobre su territorio, al tiempo que facilita la expansión del mensaje yihadista y de la insurgencia armada.

A esta situación hay que añadir las nuevas tendencias del yihadismo internacional que empiezan ya a manifestarse y que van a marcar la lucha contra los procesos de radicalización de el Sahel durante los próximos años, una vez que los escenarios de actuación de Iraq, Siria y Libia van siendo crecientemente hostiles a los grupos terroristas, principalmente el Dáesh.

La primera tendencia que podemos apreciar es que, a medida que aumenta la presión sobre los grupos actualmente existentes y disminuyen sus capacidades, se incrementa la aparición de nuevas alianzas entre los mismos buscando sinergias operativas. Es posible, y especialmente preocupante, que estos grupos una vez reorganizados puedan infiltrarse dentro del tejido social, sobre todo en los sectores que se sienten discriminados por sus Gobiernos, para capitalizar sus agravios. Se trataría de crear nuevas redes que favorezcan la expansión de su mensaje y la reconstitución de sus estructuras, seriamente dañadas tras los enfrentamientos de los últimos tiempos.

Otra tendencia que se deriva de los fracasos militares de las organizaciones yihadistas y de la pérdida de prestigio de sus líderes es la ampliación del radio de acción de sus actividades buscando realizar acciones de carácter estratégico. Ello significa operar fuera de la región de Sahel dada la dificultad creciente que tienen de encontrar y actuar contra objetivos rentables, entendiendo por tales aquellos que tienen una repercusión internacional. Dentro de la región, su preferencia sería por los ataques espectaculares especialmente en entornos urbanos, algo que pasará a ser prioritario —si quieren seguir siendo considerados organizaciones relevantes— a medida que su control territorial vaya reduciéndose o debilitándose.

Una tercera tendencia vendría dada por una intensificación de las relaciones entre las franquicias yihadistas locales y sus matrices internacionales. Las primeras buscarían en el estrechamiento de lazos y lealtades un mayor apoyo militar y logístico que les permita sobrevivir en ambientes operativos cada vez más hostiles, mientras que las segundas recurrirán a sus franquicias como fuente de captación de eventuales reclutas, área refugio y de entrenamiento de sus combatientes y como una forma de demostrar que mantienen su alcance global.

Una cuarta tendencia es la posibilidad de que el Sahel se convierta —posiblemente junto con Afganistán— en la única área geográfica donde los grupos yihadistas conservan una amplia libertad de movimiento y un elevado margen de actuación operativa. Las eventuales derrotas en Libia, Siria e Irak están convirtiendo estos países en territorios cada vez más difíciles de ser utilizados por los yihadistas, por lo que los supervivientes se ven obligados a buscar refugio en las escasas zonas donde su seguridad, y su supervivencia, les está todavía garantizada.

Una quinta y última tendencia es la prevalencia de Al Qaeda sobre el Dáesh en el universo de la narrativa yihadista. El Dáesh ha sido la organización terrorista que más fuertemente ha sufrido en sus propias filas los conflictos en Oriente Medio y en Libia. El resultado ha sido que los diversos grupos que habían desertado de Al Qaeda para unirse al Dáesh han ido retornando progresivamente a la disciplina inicial de una Al Qaeda que parece haberse alzado con el triunfo en la disputa mantenida durante estos dos últimos años por el liderazgo yihadista. Al final, Al Qaeda llegó al Sahel mucho antes que el Dáesh y Al Qaeda permanecerá allí después de que el Dáesh se haya marchado o haya desaparecido como organización terrorista.

Aunque la situación del terrorismo yihadista parece haber mejorado durante el último año, sin embargo los problemas endémicos que subyacen y alimentan el fenómeno del radicalismo en el Sahel no lo han hecho en la misma medida, por lo que el problema permanece. Resolverlo exige algo más que la simple actuación policial y militar. Es necesario dar respuesta a los desafíos básicos de la región, un proceso que pasa por restablecer y reforzar la presencia del Estado en las regiones infraadministradas, tanto en lo que respecta al plano económico como administrativo y de seguridad, facilitando el desarrollo individual y colectivo de su población.

Es necesario, por tanto, reforzar las capacidades políticas, sociales y económicas de los Gobiernos del Sahel a fin de que puedan luchar contra los extremismos religiosos e identitarios, al tiempo que se avanza en la reforma del sector de la seguridad. También, hay que promover la buena gobernanza, el diálogo político interno y externo, así como la solución negociada de los conflictos, poniendo en marcha mecanismos intercomunitarios y articulando puentes de diálogo entre los distintos grupos étnicos o religiosos, con el objetivo de combatir la radicalización, el extremismo y el uso de la violencia en el Sahel.

Al mismo tiempo, y con el fin de que los países del Sahel consigan ejercer su soberanía, la comunidad internacional debe continuar sus esfuerzos de cooperación técnica formando y entrenando a los ejércitos de la región, en la línea seguida en los últimos años por la Unión Europea con sus misiones de entrenamiento, no con el objetivo de reemplazarlos, sino de mejorar su preparación técnica y su capacidad operativa, de manera que estos ejércitos sean capaces de garantizar por sí mismos el control de su territorio y la destrucción de los grupos terroristas que operan dentro del mismo.

Finalmente, se debería reforzar la cooperación militar y el intercambio de inteligencia entre los países del Sahel con vistas a erradicar los grupos criminales y terroristas que operan en la región, aunque ello exija un mayor compromiso a largo plazo.

En definitiva, se trata de diseñar una estrategia de respuesta colaborativa que dé mayor importancia a los intereses y objetivos comunes y en la que intervengan todos los actores presentes o con intereses en la región. El objetivo final debe ser el de derrotar al yihadismo y convertir el Sahel en una región hostil para el desarrollo de las actividades criminales de estos grupos, de manera que se impida que los terroristas que salen derrotados de los conflictos en Iraq, Libia o Siria puedan buscar nuevo refugio en esta extensa y convulsa región. Lograrlo exigirá un mayor compromiso regional e internacional y la adopción de un enfoque, coherente, razonable y sostenido, que permita convertir el Sahel en una región lo suficientemente estable como para que pueda ser gestionada por los propios Gobiernos que la conforman y lo suficientemente segura para que no se transforme en una amenaza endémica tanto para los Gobiernos locales como para los de regiones próximas. No se trata de un esfuerzo fácil, ni de corto alcance, pero resulta imprescindible el intentarlo si se quiere resolver favorablemente una ecuación compleja de seguridad y desarrollo en una región tan próxima y tan crítica para Europa y para España.

Capítulo quinto

América Latina: un entorno de incógnitas e incertidumbres

Cástor Miguel Díaz Barrado y María Sagrario Morán Blanco¹

Resumen

La configuración del espacio latinoamericano y caribeño es sumamente cambiante y se determina, sobre todo, a partir de algunos acontecimientos. El panorama que se avecina en la región es muy difícil de prever pero, en los últimos tiempos, asistimos a determinadas situaciones que nos deparan algunos de los rasgos que la definen. En el presente trabajo ponemos el énfasis en el estado actual en el que se encuentran los esquemas de integración y lo que se avecina en un futuro próximo, así como en los «cambios políticos» y la inestabilidad que se está produciendo en algunos países relevantes, como Venezuela, Argentina y Brasil. Asimismo, se están solventando, aunque con dificultad, algunos de los conflictos que habitan en la región, en particular, las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, que repercuten en el conjunto de América Latina y el Caribe; el fin del conflicto en Colombia, que tiene una notable trascendencia; y, como ejemplo de enfrentamientos de carácter territorial, la disputa ente Chile y Bolivia por la salida al mar. Todo ello, y mucho más, define un escenario de incógnitas y, sobre todo, de fragmentación en la realidad latinoamericana.

¹ La profesora Sagrario Morán Blanco ha realizado el apartado II y el punto 3 del apartado III. El profesor Cástor Miguel Díaz Barrado el apartado I y los puntos 1 y 2 del apartado III.

Palabras clave

Integración en América Latina y el Caribe, cambios políticos e inestabilidad, conflictos y enfrentamientos, fragmentación latinoamericana.

Abstract

The configuration of the Latin America and the Caribbean area is extremely volatile. The former is therefore determined by some events. Although it is very difficult to make a prediction about the new panorama which is on the horizon for the region, thanks to specific situations it will be possible to set some of its characteristics. Firstly, the current academic work places particular emphasis on the present state of the integration schemes. Secondly, the research study would like to analyze what's ahead not only for the near future of the integration schemes but also for the «political changes». Thirdly, the aim of this article is to study the political instability which is taking place in some countries as Venezuela, Argentina and Brazil as well as its possible impact on the integration schemes. Finally, it would be necessary to mention some regional conflicts that have an important impact in Latin America and the Caribbean area and which are slowly coming to an end. These disputes are, for example, the tension between Cuba and United States; the Colombian conflict and the territorial controversy related with the access to the sea between Chile and Bolivia. To sum up, all the elements above mentioned set up a complex scenery as well as a fragmented landscape in Latin America and the Caribbean.

Keywords

The Latin American and the Caribbean integration, political changes and instability. Conflicts and disputes, Latin American fragmentation.

Introducción

La realidad de América Latina y el Caribe resulta cada vez más compleja y, en los últimos tiempos, han tenido lugar una serie de acontecimientos que profundizan la confusión y aumentan la incertidumbre. Definir, con contenido, un espacio que cubra el conjunto de los países que integran la realidad latinoamericana y caribeña no resulta fácil. La fragmentación en las políticas y en los objetivos va a ser una constante y está haciendo que nazcan numerosos microespacios de relaciones de cooperación e integración y, asimismo, múltiples componentes en las relaciones entre los latinoamericanos que se solapan en marcos muy diferentes e inseguros. El rasgo esencial de la realidad en la región es, con toda seguridad, la indecisión en las relaciones que se están construyendo y, con ello, el término «América Latina» pierde contenidos y efectos en el seno de las relaciones internacionales.

Los factores externos a la región condicionan, y mucho, el devenir de las relaciones en América Latina y el Caribe, pero son insuficientes para explicar en su totalidad la realidad latinoamericana. La política que ha llevado a cabo la Administración Obama ha otorgado unas características muy precisas al futuro de muchos países de la región. No obstante, la irrupción de una nueva Administración, impulsada por Donald Trump, augura cambios en las políticas que los Estados Unidos venían asentando en buena parte de los Estados latinoamericanos y caribeños y, en particular, en los puntos neurálgicos como Cuba, Colombia, Brasil, Argentina o Venezuela. Es pronto, sin duda, para resolver los enigmas que la nueva Administración norteamericana genera en las relaciones entre Estados Unidos y los principales actores de la región, pero ha de quedar claro, sin embargo, que el protagonismo norteamericano en esta zona del planeta no se puede fundamentar en criterios del pasado. El fracaso de la tradicional política estadounidense en América Latina está demostrado y solo una nueva visión, más próxima a las tesis de la Administración Obama, podría provocar el acercamiento y la puesta en común de los intereses propios de la región con los intereses de los Estados Unidos².

Más allá, tanto Rusia como China están decididas a dejar su impronta en Latinoamérica y a condicionar el futuro de la región en términos y condiciones políticas y económicas muy concretas. Esto hace que otros actores que, históricamente, tenían un papel muy limitado vayan adquiriendo un desempeño más intenso. En el caso de China, como se ha dicho, «América Latina y el Caribe forman parte de la estrategia global de transacción de China a través de una interrelación compleja que responde en el fondo casi enteramente a sus intereses, incluso en las coincidencias como el buscar la configuración de

² En general, para la evolución más reciente de estas relaciones: ALVEIRO MUÑOZ SÁNCHEZ, Olmer, «La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina en el periodo 2001 al 2014». *Analecta política*, vol. 5, n.º 8, enero-junio 2015, pp. 199-217.

un mundo multipolar (más participativo y democrático) o el supuesto círculo virtuoso establecido en las relaciones económicas (comercio e inversión)³. Por lo que se refiere a Rusia, estarían vigentes las palabras de V. Sheykina, para quien «América Latina va a gozar de un significado importante para la ampliación de la actividad internacional rusa y la consolidación de estatus de la potencia mundial. Además, la colaboración con los países latinoamericanos puede, de alguna manera, compensar la debilidad de las posturas rusas en otras direcciones de la política exterior»⁴. En todo caso, lo relevante es que buena parte de los Estados latinoamericanos ven con muy buenos ojos la presencia de China y Rusia en la región y están dispuestos a intensificar las relaciones con estos países.

Pero, también, la Unión Europea, aunque ha sufrido un notable desgaste en los últimos tiempos, mantiene su posición y la defensa de sus intereses en el área latinoamericana. Algo que se puede ver incrementado en función del camino que tome la «nueva» política norteamericana. Los acuerdos de la Unión Europea y sus Estados miembros con Perú y Colombia⁵ son una buena prueba de que la Unión Europea no cesa en su intención de ocupar un lugar sobresaliente en la región latinoamericana. A lo que hay que añadir el reciente acuerdo con Cuba, firmado en diciembre de 2016 y que no solo pone fin a la posición común de 1996, que tantos «quebraderos de cabeza» generó en las relaciones entre las dos partes, sino que, sobre todo, normaliza, en términos económicos y comerciales, unas relaciones imprescindibles para la Unión Europea.

Sin embargo, aunque América Latina sienta el influjo de las políticas exteriores de otros Estados y bloques extrarregionales, la configuración del espacio latinoamericano y caribeño depende, en último término, de los comportamientos que se están adoptando por parte de los países de la región. Desde hace poco se han producido cambios muy apreciables que, si perduran, ofrecerían un escenario muy distinto al que se consagró desde el triunfo de Hugo Chávez, en Venezuela, en 1999 y que ha condicionado una gran parte de la política *ad intra* y *ad extra* de América Latina y el Caribe desde hace casi veinte años. En otros términos, la realidad latinoamericana se está alzando con base en transformaciones que avecinan «un cambio de ciclo» o, al menos, nuevas estructuras de cooperación y de relaciones en la región⁶.

³ YOPO HERRERA, Mladen, «República Popular China-Iberoamérica. Una relación que necesita reacomodarse», *Documento Marco, IEES*, 10/2011, septiembre, p. 17.

⁴ SHEYKINA, Violeta, «Historia de las relaciones Rusia-América Latina: evolución y prospectiva», *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 4, n.º 1, 2010, p. 221.

⁵ *Vid.*, el trabajo de Sagrario Morán Blanco, «El Acuerdo de asociación de la Unión Europea con Centroamérica y el Acuerdo multipartito Unión Europea con Colombia y Perú: objetivos y logros», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 33, 2014.

⁶ MALAMUD, Carlos, «América latina 2016: ¿cambio de ciclo o agotamiento del modelo?», *Infolatam*, 17 de enero de 2016. Ver también, SEPÚLVEDA MUÑOZ, Isidro, «América Latina: final de ciclo y riesgos persistentes», *Panorama Estratégico 2016*, IEES, Madrid, marzo 2016, pp. 107 y ss. Para este último autor: «aunque en la historia pueden verse ciclos que

En el presente trabajo corresponde abordar «algunos de los focos» en los que se expresa con mayor nitidez la verdadera configuración de la región latinoamericana, los contenidos que se avecinan y las tendencias que surgen y desaparecen en la región, centrándonos específicamente en los siguientes ámbitos:

Primero, resulta imprescindible reflexionar respecto a los avances, retrocesos y estancamientos que «el fenómeno de la integración» está experimentando en el conjunto de América y, en particular, en el área de América Latina y el Caribe. Más allá de la retórica, que es mucha, el continente americano está abocado a plasmar esfuerzos de integración y la única salida en la lucha contra la desigualdad y la búsqueda del bienestar no es otro que poner en marcha e implantar esquemas de integración que resulten eficaces. Los países de la región son plenamente conscientes de esta realidad y también están de acuerdo en que es preciso salir, definitivamente, del laberinto en el que se encuentran en materia de integración.

Segundo, corresponde observar, con detalle, «los principales cambios políticos» que se han producido, recientemente, en algunos países de América Latina y que van a tener un considerable influjo en el devenir de la región. El triunfo de Mauricio Macri en Argentina y la «destitución» de Dilma Rousseff en Brasil son, desde luego, acontecimientos de gran envergadura para determinar los rumbos que se pueden iniciar en el área latinoamericana. Pero, también, la inestabilidad política en Venezuela es uno de los componentes más señalados de lo que se podría avecinar desde la óptica política y con claras influencias en todos los campos.

Por último, existen «algunos cambios» que recorren las esencias de la realidad en América Latina y el Caribe y cuya culminación nos ofrecerá el marco, más o menos permanente, de las relaciones que, finalmente, se instauren en la región. El fin del conflicto colombiano, al menos por lo que se refiere a las FARC⁷, nos permite comprobar la capacidad que tiene la región para afrontar situaciones muy espinosas. Asimismo, el inicio del fin del conflicto entre Cuba y los Estados Unidos incorpora muchos elementos de estabilidad y abre nuevas perspectivas en el conjunto de la región, puesto que este conflicto «envenenaba» las pacíficas relaciones que se proyectaban en el continente americano. Del mismo modo, las claves y propuestas de solución del histórico diferendo entre Bolivia y Chile por la salida al mar, aunque aún falte tiempo para ver su final, nos permite comprobar el estándar que se

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», p. 109.

⁷ Para el presidente colombiano Juan Manuel Santos, con ocasión de la entrega del premio Nobel: «la guerra que causó tanto sufrimiento y angustia a nuestra población, a lo largo y ancho de nuestro bello país, ha terminado», *vid.* Discurso: <http://cnnespanol.cnn.com/2016/12/10/este-es-el-discurso-completo-de-juan-manuel-santos-al-recibir-el-nobel-de-la-paz/>.

emplea en América Latina y el Caribe para la resolución de controversias de carácter territorial que, aunque abundan, no han dado lugar, afortunadamente, a situaciones de enfrentamiento bélico, más allá de lo que sucedió en 1982 cuando Argentina quiso poner fin, mediante las armas, a la ocupación militar por Gran Bretaña de las islas Malvinas.

En esencia, América Latina se nos presenta como una región con un alto grado de indefinición que debe ser estudiada con parámetros muy inciertos y cambiantes. No resulta sencillo hacer predicciones y, menos aún, dar por sentado que se harán efectivos los cambios que se han iniciado en la región en los últimos tiempos. Las conclusiones de este trabajo son, por tanto, muy provisionales y siempre sujetas al devenir incierto e inseguro que caracteriza a América Latina y Caribe en el siglo XXI.

Panorama de la integración en América Latina y el Caribe: la simplificación que nunca llega

La realidad integracionista en América Latina y el Caribe es cada vez más abigarrada. La tendencia natural a simplificar y perfilar los diversos esquemas de integración se ha convertido, precisamente, en todo lo contrario. Por momentos, América Latina vive una etapa de proliferación «masiva» de esquemas de integración y, también, de falta de delimitación de los significados, alcance y contenidos de los procesos que existen. Ello es relevante porque la verdadera integración solo se alcanza con el compromiso de los Estados de ceder soberanía a los esquemas de integración, algo que parece difícil cuando un mismo Estado se ve inmerso, simultáneamente, en varios procesos de integración y cuando no se advierte una decidida voluntad política de comprometerse con un determinado proyecto. Los factores que obstaculizan la integración en el conjunto del continente americano siguen presentes desde mediados del siglo pasado y poco se ha avanzado en la voluntad política de instaurar esquemas de integración que supongan una notable pérdida de competencias de los Estados.

Los recientes cambios, en lo político y en lo económico, que están teniendo lugar en todo el continente americano contribuyen, como es lógico, a insertar más ingredientes de incertidumbre pero, sobre todo, demuestran a las claras que, en esta región, los cambios políticos, al ser más abruptos, se dejan sentir con fuerza en los esquemas de integración⁸. En efecto, las nuevas situaciones políticas de Argentina y Brasil, que examinaremos, traen consigo escenarios muy distintos, en materia de integración, a los que operaban desde primeros del presente siglo. Pero, también, la situación en Venezuela condiciona bastante la realidad integracionista en la región.

⁸ Un trabajo muy interesante de balance sobre la integración en la región: MALAMUD, Carlos, «Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas», Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo DT 15* de 2015 a 26 de octubre de 2015.

El examen del estado en el que se encuentra la integración en toda América y, más en concreto, la que afecta a los Estados latinoamericanos y caribeños se podría realizar teniendo en cuenta algunos aspectos que resultan decisivos:

En primer lugar, resulta evidente, y definitivo, «el estancamiento de la integración hemisférica» que se pretendió instaurar desde mediados de los 90 del pasado siglo, bajo el impulso de los Estados Unidos. La creación de un espacio de libre comercio, mediante un tratado de carácter multilateral, ha quedado descartada y no se atisban posiciones que revelen la voluntad política de los países americanos de hacer resurgir y revitalizar este tipo de integración. La integración hemisférica está descartada por mucho tiempo y no solo habría que cambiar las denominaciones que se acordaron (ALCA-Área de Libre Comercio de las Américas) sino que, también, se precisaría otorgar un nuevo contenido a los esfuerzos integradores de esta índole. El ALCA «ha muerto» como esquema de integración o, mejor dicho, nunca alcanzó su consideración como proceso hemisférico de integración. Desde hace bastante tiempo, los países de América Latina se han olvidado de esta eventual realidad integracionista y, en consecuencia, la integración hemisférica no es posible en la actualidad. Ni tan siquiera se adivina la voluntad de sentar las bases para una integración de este tipo en un futuro próximo. Ello ha conducido a la celebración de acuerdos de libre comercio de carácter bilateral y a lo que podríamos denominar «la integración fragmentada».

También, se ha producido el desgaste y la decadencia de aquellos esquemas de integración que se plantearon con un sentido amplio en el conjunto del continente americano y, en buena parte, con la finalidad, de competir y obstaculizar el desarrollo del proyecto ALCA. Aunque estos esquemas estén inspirados también en otras razones, los logros que han experimentado son muy escasos e, incluso, asistimos a un declive de iniciativas de este tipo. En concreto, esto se puede predicar tanto del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) como de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). Por lo que se refiere a la primera, el «cambio político» en algunos países de la región ha debilitado sobremanera las pretensiones que motivaron esta Alternativa-Alianza pero, sobre todo, el menor protagonismo de Venezuela en el área latinoamericana y «la nueva línea» de la política exterior de Cuba que están produciendo un agotamiento de esta iniciativa. Por lo que se refiere a la segunda, la propia formulación de la CELAC impide considerar que se produzcan avances en el seno de la misma a los efectos de integración en sentido estricto. La CELAC es, sin duda, una iniciativa de marcado cariz político que actúa en el marco de la cooperación. Quizá su mayor eficacia se revela en que se constituye en el foro de relación del conjunto de los Estados de América Latina y el Caribe con la Unión Europea. La reunión ministerial Unión Europea-CELAC, en la que se adoptó la «Declaración de Santo Domingo», en octubre de 2016, refleja, de nuevo, esta situación pero no se aportan notables novedades en esta relación entre los

dos bloques. Lo único que se puede destacar es que se reitera que CELAC y la Unión Europea representan una asociación birregional en la que se deben promocionar los vínculos económicos y políticos⁹.

En segundo lugar, podemos apreciar más logros en los esquemas que conforman la integración regional. Por de pronto, hay que destacar los avances que viene experimentando la Alianza del Pacífico que, como sabemos, se ha configurado como un esquema de carácter eminentemente económico y comercial¹⁰. Una vez consagrada la zona de libre comercio con la entrada en vigor del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco toca continuar con «la integración profunda en forma progresiva y continua», como se ha expresado recientemente en la «Declaración de Puerto Varas», Chile, en 2016. Más pronto que tarde, debe suscitarse, en la Alianza del Pacífico, la integración institucional y dotarse de mecanismos que, sin ahogar los avances que se vienen produciendo en los sectores de las finanzas, del comercio y de la economía, conduzcan a la conformación de un verdadero esquema de integración. Los logros de este esquema de integración, en el poco tiempo que lleva de funcionamiento, son realmente elocuentes. Sin embargo, se debe reflexionar muy detenidamente sobre dos cuestiones que determinarán el futuro de la Alianza del Pacífico.

Por un lado, habrá que calibrar, con detenimiento, qué nuevos Estados deben integrarse en este esquema de integración. El Acuerdo de Asociación con Canadá pone de relieve tanto su interés por participar en la Alianza como la voluntad de quienes hoy conforman el esquema de integración de contar con más socios. Ahora bien, con esto, la Alianza perdería, si es que alguna vez lo tuvo, su carácter latinoamericano y propugnaría e impulsaría una integración regional singular. Por otro lado, conviene deslindar y resolver el marco relacional de la Alianza del Pacífico con otros procesos de integración que tienen lugar en el continente americano. Al menos, el desarrollo de la Alianza puede influir de manera decisiva en el futuro tanto de la Comunidad Andina (CAN) como en la configuración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Y, además, por si fuera poco, la Alianza debe fijar las bases de la relación que debe existir con otros procesos como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Corresponde, por lo tanto, un reajuste de «esquemas de integración»¹¹.

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/10/26-celac-santo-domingo-declaration/>.

¹⁰ En particular, DÍAZ GALÁN, Elena C., «La Alianza del Pacífico: características y dimensiones de un nuevo proceso de integración en América Latina», *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 9, n.º 2, 2015; y PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, «La Alianza del Pacífico y la integración jurídica latinoamericana. Antecedentes, balance y perspectivas, en la arquitectura del ordenamiento internacional y su desarrollo en materia económica», TREMOLADA ÁLVAREZ, E. (edit.), *Colección ius cogens. Derecho Internacional e Integración* 3, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2015, pp. 365-406.

¹¹ Una visión positiva de la Alianza del Pacífico viene manteniendo MALAMUD, Carlos, «La Alianza del Pacífico y su impacto en América Latina», *Infolatam*, 7 de noviembre de 2016;

Más allá, en el marco regional, se ha producido un cierto estancamiento en las iniciativas que ha llevado a cabo Unasur desde su constitución formal en 2008, lastrado en buena parte por la crisis política y económica que vive Brasil, como líder de este esquema de integración. No se deberían descuidar, desde luego, los avances en los campos de las infraestructuras y la conectividad, así como en el sector de la defensa, que se vienen produciendo, pero resulta claro que, desde hace tiempo, Unasur tiene pendiente abordar la integración económica. El camino más seguro, para esto, sería la «articulación» de los sistemas de la Comunidad Andina y Mercosur y, ahora, la Alianza del Pacífico¹². Hace tiempo se dijo, con razón, que «sabemos que la convergencia entre países y los bloques subregionales de integración jugará un papel importante en la construcción suramericana»¹³. En efecto, la intensa cooperación en materia de integración física, energía, defensa y, además, en el campo de la concertación política precisa, necesariamente, de un marco en el que la integración económica llegue a formar parte de las tareas de Unasur.

Por último, la situación en los acuerdos subregionales es más desigual. Desde luego, la Comunidad Andina ha entrado, desde hace tiempo, en una «crisis estructural» que le conduce irremediablemente hacia la irrelevancia. Pero, al mismo tiempo, Mercosur no acaba de encontrar el acomodo que precisa en el espacio en el que opera. La reciente crisis en relación con el papel de Venezuela en la organización nos revela, a todas luces, que va a ser difícil el acuerdo en el seno de este esquema integracionista¹⁴. No debemos olvidar que estos acuerdos subregionales, junto con la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), son los que más habían avanzado en la integración económica, alcanzando una unión aduanera imperfecta. No obstante, pocos avances se aprecian en cada uno de estos acuerdos en los últimos años.

Habría que estar muy atentos, sin embargo, a lo que nos deparen los acontecimientos en el seno de Mercosur, puesto que, en el fondo, las decisiones que se adopten influirán de manera trascendental en la integración latinoamericana en su conjunto. Como lo indicó, en el anterior Panorama Estratégico, Isidro Sepúlveda «en Mercosur la crisis responde a un trascendente cambio de definición estratégica» y este autor ya aventuraba que «el pendular

y, con anterioridad, «La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina», *Real Instituto Elcano*, ARI 46/2012, 27 de junio de 2012.

¹² Muy interesante el trabajo de consultoría elaborado por RODRÍGUEZ CUADROS, Manuel, «El nuevo regionalismo latinoamericano y la Comunidad andina: Convergencias y espacios de acción conjunta», *Comunidad Andina, Secretaría General, Documentos informativos*, SG/di 996, 16 de abril de 2013 E.

¹³ CONTRERAS BASPINERO, Adalid, «Se hace Sudamérica al andar, la construcción de la integración suramericana», *Revista de la Integración*, 2 de julio de 2008, p. 9.

¹⁴ El anuncio lo realizó, por ejemplo, Carlos Malamud, Mercosur y Venezuela al borde de la ruptura, *Infolatam*, 18 de septiembre de 2016. En diciembre de 2016 Venezuela fue suspendido como Estado miembro de Mercosur.

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»¹⁵.

En definitiva, no podemos dejar de afirmar y reiterar que la integración en América Latina y el Caribe necesita simplificaciones y que la verdadera integración no será posible en un entorno en el que proliferen numerosos esquemas de integración. Como se dijo hace tiempo, «la integración permanece como una aspiración de los pueblos de América Latina y el Caribe y como un proyecto con legitimidad y proyección política», pero todos los esfuerzos podrían resultar inútiles si no se decide, cuanto antes, aclarar el marco político, económico e institucional del que debe dotarse la región.

Los cambios políticos más relevantes en la región latinoamericana

La realidad en América Latina se dibuja, fundamentalmente, a través de la situación política que impere en la región. La tendencia que se abrió camino a principios de siglo, en la que primaban las posiciones de Gobiernos de izquierdas, se ha quebrado parcialmente, en los últimos tiempos, por la irrupción de Gobiernos de cariz liberal, lo que va a tener notables consecuencias, al menos por tres motivos.

Por un lado, porque estos cambios afectan a países latinoamericanos que ocupan un lugar vital en la configuración de la realidad latinoamericana, por lo que nos centraremos en lo que viene sucediendo en Venezuela, Argentina y Brasil. Por otro lado, porque los cambios políticos que se han producido se proyectan, sobremanera, en el diseño económico que va a prevalecer en esos países y en el conjunto de la región. Por último, porque las transformaciones políticas a las que estamos asistiendo repercuten, de modo muy directo, en los esquemas de integración y en las alianzas que se forman en el continente americano.

La práctica latinoamericana nos enseña, con nitidez, que no es fácil desligar el futuro de la región latinoamericana de los posicionamientos políticos y que, por lo tanto, las modificaciones en lo político no aseguran la continuidad en lo económico y, tampoco, la persistencia en las relaciones de cooperación e integración. En otros términos, cada cambio político que se produce en América Latina trae aparejadas apreciables modificaciones que dificultan la estabilidad en la región en todos los órdenes. Como se ha dicho, se trata de «una región en continuo movimiento» y, por ello, es cierto, en un balance de lo que ha sucedido desde principios de siglo, que «la región ha sufrido innumerables cambios en cuanto a nuevos Gobiernos, nuevas políticas eco-

¹⁵ SEPÚLVEDA MUÑOZ, Isidro, *loc. cit.*, pp. 113 y 114.

nómicas, y novedosos espacios de articulación económica y política entre sus países, que eran impensables a fines del siglo XX»¹⁶. El examen de los cambios, en otra dirección distinta a esta, que se vienen produciendo también merece un cierto análisis.

La inestabilidad política en Venezuela

Lo que acontece en Venezuela nos expresa, con claridad, algunos de los componentes de las transformaciones y permanencias que tienen lugar en América Latina. Venezuela refleja las virtudes y, asimismo, sufre los defectos de buena parte de los países latinoamericanos. Cuenta con importantes recursos naturales como el petróleo, y tiene problemas estructurales que dificultan la consolidación de la democracia, la estabilidad, el progreso y el bienestar de sus ciudadanos. La corrupción, la desigualdad social, el populismo y la inseguridad ciudadana son algunos de los principales problemas, agravados de forma evidente en los últimos años, que complican de manera extrema la actual situación económica, política y social de este país y que se proyecta, también, en las relaciones intrarregionales.

Como se sabe, en 1998 llegaba al poder en Venezuela Hugo Chávez y comenzaba, con ello, la conocida como «Revolución Bolivariana» que implicó, entre otras muchas cosas, una total reorganización de la política y de la economía del país. Durante sus trece años de mandato, el presidente Chávez llevó adelante, en el ámbito económico, la reforma agraria y modificó la industria petrolera. Sin embargo, a mediados de 2008 la crisis financiera global golpeó de lleno al país al bajar de forma drástica el precio del barril en un setenta por ciento. La caída del precio del crudo, que llegó a representar en este país el noventa y seis por ciento de sus divisas, ha supuesto un duro golpe financiero porque el Gobierno ha dejado de recibir importantes ingresos procedentes de la venta del petróleo. Ingresos que le permitían pagar con cierto desahogo sus importaciones¹⁷. Todo ello influye de una manera decisiva en la actual situación de inestabilidad política y económica que aqueja al país.

Durante su largo mandato, Hugo Chávez se enfrentó a situaciones internas muy complicadas, como el revocatorio (referéndum) de 2004, que ganó y del que salió reforzado. Además, alentó la salida de Venezuela de algún proceso de integración y el ingreso en otros, por ejemplo la salida de la Comunidad

¹⁶ Equipo CELAG: SERRANO MANCILLA, Alfredo, y otros, «Desafíos políticos y económicos de América Latina 2016», *Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica*, pp. 2 y 4.

¹⁷ Ver, en particular, RAMONET, Ignacio, *Mi primera vida: Conversaciones con Hugo Chávez*. Editorial Debate, Madrid, 2013; LALANDER, Rickard, «La descentralización venezolana y el chavismo: transformaciones del sistema político partidista», *Revista Venezolana de Ciencia Política*, n.º 26, julio- a diciembre de 2004, pp. 29-74. Centro de Investigación de Política Comparada CIPCOM, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela; y ARENAS, Nelly, «El proyecto chavista. Entre el viejo y el nuevo populismo», *Desacatos*, n.º 22, México, septiembre a diciembre, 2006.

Andina para entrar en Mercosur, así como su participación decisiva en la creación de distintos esquemas de integración, como es el caso del ALBA. Entonces Chávez buscaba, sobre todo, modificar el «paisaje político» de la integración y presentar un proceso que fuera la contrapartida del ALCA, promovido por Estados Unidos, y que favoreciese «la consolidación de la Revolución Bolivariana»¹⁸. En relación con las relaciones hemisféricas, durante los Gobiernos de Chávez dichas relaciones estuvieron condicionadas por las tensiones entre Venezuela y Estados Unidos. Unas tensiones que se incrementaron, de manera excepcional, cuando el presidente estadounidense George Bush declaró a Venezuela como parte del «eje del mal» en su guerra contra el terrorismo. En cambio, hay que anotar que las relaciones económicas nunca se han suspendido y que Estados Unidos sigue siendo uno de los principales socios comerciales del país¹⁹.

En marzo de 2013, como se recordará, moría, tras una larga enfermedad, el líder venezolano. Las elecciones presidenciales, celebradas al mes siguiente, dieron una ajustada victoria a su sucesor, Nicolás Maduro, sobre su contrincante Henrique Capriles. Desde entonces, la inestabilidad política y económica no ha dejado de crecer, con consecuencias inéditas. Según el Fondo Monetario Internacional el año 2016 finaliza con una elevada inflación (475 por ciento), la más alta del planeta; y una caída del PIB del diez por ciento, en un contexto internacional en el cual el precio del petróleo sigue bajando²⁰. En efecto, a finales de 2015, el precio del petróleo se situaba en 38 dólares por barril, y en las cuentas presentadas por el presidente de Venezuela para calcular sus ingresos en el presupuesto de 2017 el barril se sitúa en 30 dólares²¹. Lo relevante, en todo caso, es que la muerte de Hugo Chávez va a

¹⁸ En SUÁREZ, J., «Imágenes para la solidaridad y amigas del Alba», en <http://www.miraicrida.org/ALBA.pdf> (consultado el 3 de diciembre de 2016). ALTMANN, Josette, *Dossier ALBA. Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO/Fundación Carolina, 2007; OLIVA, Carlos, «El ALBA y la Unasur: entre la concertación y la confrontación»; en Andrés Serbín, Pável ISA-Contreras y Lázaro Peña: *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n.º 6. Buenos Aires: CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), 2007, pp. 71-86; y SANAHUJA, José Antonio, «Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe», en MARTÍNEZ, L., PEÑA, L., y VÁZQUEZ, M. (coords.): *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, n.º 7, 2008-2009. Buenos Aires: CRIES, pp. 11-54.

¹⁹ AYUSO, Anna, y GRATIUS, Susanne, «Venezuela 2016: nuevo escenario político», 2016, en http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_137_venezuela_2016_nuevo_escenario_politico/venezuela_2016_nuevo_escenario_politico (consultado el 9 de noviembre de 2016).

²⁰ BALZA GUANIPA, Ronald (coord.), «Venezuela 2015. Economía, política y sociedad». Fundación Konrad Adenauer. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2015, y <http://www.analitica.com/economia/fmi-inflacion-en-venezuela-cerrara-en-4758-en-2016/>. Consultado el 4 de diciembre de 2016.

²¹ En <http://www.preciopetroleo.net/petroleo-venezuela.html>. Consultado el 4 de noviembre de 2016. Con lo cual el precio del petróleo ha perdido más de la mitad de su valor desde 2014, agravando la crisis económica del país. Como consecuencia de esto el Gobierno se ha

tener consecuencias muy notables no solo en Venezuela sino, también, en el conjunto de la región, ya que se van a debilitar los lazos que se habían ido tejiendo para configurar una «nueva» visión de América Latina y el Caribe, tanto desde la óptica política como desde la perspectiva económica y de la integración.

El deterioro general de las condiciones de vida de la población venezolana, el empobrecimiento con la consiguiente escasez de alimentos de consumo básicos y medicinas que afecta a la mayoría de la población y la debilidad creciente de los servicios de salud y educación²² se han visto acompañados, durante estos últimos años, por numerosos intentos de desestabilización y revueltas callejeras violentas que han ocasionado decenas de muertos y heridos²³. Hoy la capital, Caracas, ocupa el primer puesto en el *ranking* mundial de ciudades más inseguras del mundo, con una tasa de homicidios que supera a los «hábitat», hasta entonces, más peligrosos del planeta, como San Pedro Sula en Honduras o Ciudad Juárez en México²⁴. En verdad, la violencia es el otro gran problema que sufre el país. Según el Observatorio Venezolano de Violencia (OVV) el índice de homicidios no ha dejado de subir desde 2013, alcanzando en 2015 la cifra histórica de 90 por cada 100.000 habitantes. Esta cifra convierte a Venezuela en el país más violento del continente y contrasta con la tónica general de la región, que no es otra que la tendencia a la estabilidad o disminución del número de homicidios²⁵. La consecuencia es que la población en general siente una gran frustración.

En un clima social cada vez más complicado, el Gobierno de Maduro, lejos de hacer una autocrítica, culpa a la oposición de la situación, mientras esta considera que es la pésima gestión económica del Gobierno la única causante de todos los males que sufre el país. Las pociões políticas en el país están muy enfrentadas y ello produce, en realidad, una gran inestabilidad. No obstante, los analistas destacan que son la caída constante de los precios del

visto obligado a disminuir los gastos sociales, afectando de lleno a uno de los pilares de la «Revolución Bolivariana»: los subsidios encaminados a reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos y oportunidades. Incluso, la alianza bilateral con Cuba de petróleo a cambio de recursos humanos atraviesa una situación complicada.

²² En http://www.abc.es/internacional/abci-venezuela-alcanza-2015-cifra-historica-homicidios-90-cada-100000-habitantes-201512290116_noticia.html.

²³ ACERO VELÁSQUEZ, Hugo, *Situación de Violencia y delincuencia de Venezuela y concentración delincencial en Caracas*. Caracas, 2006, en <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Venezuela/documentos/violencia.pdf> (consultado el 4 de diciembre de 2016).

²⁴ Véase *El Global Peace Index 2015*, Instituto para la Economía y la Paz (IEP). Tanto es así que las empresas de seguridad, en Venezuela, ofrecen servicios hasta entonces impensables como guardaespaldas por horas, taxis blindados o cursos de defensa personal, entre otros.

²⁵ Informe del Observatorio Venezolano de Violencia, 2015, Caracas, 28 de diciembre de 2015, en <http://images.eluniversal.com/2015/12/28/informe-del-observatorio-venez.pdf>. Consultado el 20 de noviembre de 2016. CEDEÑO, Luis, *Violencia y criminalidad en el Área Metropolitana de Caracas: Situación actual y propuestas de acción*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, septiembre 2013.

petróleo y el fracaso del modelo de control estatal de la economía las causas fundamentales de que Venezuela haya pasado de la prosperidad petrolera a la emergencia económica.

Por si fuera poco, en este contexto político-social, el 6 de diciembre de 2015 se celebraron elecciones parlamentarias en Venezuela, el Gobierno de Nicolás Maduro perdió estas elecciones de forma aplastante. De este modo, la oposición, con mayoría parlamentaria, conseguía poner punto final a dieciséis años de mayoría chavista en la Asamblea Nacional, la cámara única del parlamento venezolano. Desde entonces, nos encontramos con un parlamento dominado por la oposición contra el presidente Maduro. Esta situación ha complicado la coexistencia entre el poder legislativo y el ejecutivo. Los conflictos entre ambos poderes han sido constantes porque la oposición, con capacidad para aprobar leyes, ha intentado llevar adelante una enmienda constitucional para acortar el mandato de Maduro o, de manera insistente, una amnistía para los presos políticos, además de pretender modificar las estructuras de poder imperantes durante casi dos decenios²⁶. En medio de estas dos fuerzas políticas no hay que olvidar al Ejército, un actor político que apoya, hoy por hoy, al presidente Maduro. De hecho, las Fuerzas Armadas han rechazado en un comunicado «la campaña sistemática que consiste en desacreditar y provocar, orquestada desde el extranjero»²⁷.

La nueva etapa política que se ha instalado en Venezuela no ha conseguido estabilizar la situación de un país con un diagnóstico económico crítico y con una creciente inseguridad ciudadana. Además, el enfrentamiento institucional tiene su reflejo en la calle, con manifestaciones, no exentas de violencia, a favor y en contra del Gobierno de Maduro. Con lo cual, Venezuela vive escenarios de ingobernabilidad²⁸. La inestabilidad política e institucional se ha asentado, por lo tanto, en este país y ello va a tener repercusiones en el conjunto de la región.

Durante este tiempo, la oposición ha intentado activar el «referéndum revocatorio», contemplado en la Constitución venezolana, para poder destituir al presidente antes del final de su mandato en 2019. En esta línea, en mayo de 2016, se abrió un nuevo enfrentamiento por el intento de convocar un referéndum revocatorio. Sin embargo, «el Gobierno ha asegurado que este

²⁶ AYUSO, Anna, y GRATIUS, Susanne, *Venezuela 2016: nuevo escenario político*, 2016, en http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_137_venezuela_2016_nuevo_escenario_politico/venezuela_2016_nuevo_escenario_politico (consultado el 9 de noviembre de 2016).

²⁷ En <http://www.rtve.es/noticias/20160531/claves-crisis-politica-venezuela/1351458.shtml>, mayo de 2016. Consultado el 20 de noviembre de 2016. Ver, el reciente artículo de MALAMUD, Carlos, «El poder militar y el futuro político de Venezuela», *Infolatam*. Madrid, 8 de enero de 2017.

²⁸ En mayo de 2016, según datos de los institutos demoscópicos *Datanálisis* y *Venebarómetro*, siete de cada diez venezolanos reprobaban la gestión del Presidente Maduro y la situación no ha dejado de empeorar desde entonces.

no se podrá celebrar por los errores de trámite y el incumplimiento de los plazos»²⁹. En octubre la Comisión Electoral venezolana suspendió dicho referéndum contra el mandato presidencial impulsado por el antichavismo.

Por lo tanto, los diecisiete años de «Revolución Bolivariana» y el conflicto político permanente con la oposición han convertido a Venezuela en un país que se aproxima peligrosamente hacia la consideración de Estado «en situación de excepción y emergencia», por la grave crisis económica que padece y la alta tasa de homicidios³⁰. A ello se suma la crisis de abastecimiento de productos básicos que genera largas colas en todo el país y la inflación, dos problemas que afectan sobre todo a los sectores más vulnerables de la población. No olvidemos que Venezuela, como se ha dicho, importa entre un «setenta-ochenta por ciento de los alimentos del exterior, principalmente de Colombia, aunque crecientemente de Brasil tras su incorporación a Mercosur»³¹.

Con el objetivo de solucionar la crisis política en ese país, fruto en gran medida del enfrentamiento entre el Gobierno de Maduro y la oposición (dirigentes de la coalición Mesa de la Unidad Democrática MUD, y otros partidos), se abrió un diálogo entre ambos con la mediación internacional del Vaticano³² y los expresidentes Leonel Fernández, de República Dominicana; Martín Torrijos, de Panamá, y José Luis Rodríguez Zapatero, de España³³. El 30 de octubre de 2016 se reunían el presidente Maduro y representantes de la Mesa de la Unidad Democrática, y otros partidos de oposición, entre ellos su secretario, Jesús Torrealba, para explorar la vía del diálogo. La propia Santa Sede se ha involucrado en el proceso. Sin embargo, tras varios encuentros se han producido muy pocos frutos.

La falta de resultados de las negociaciones y la insatisfacción generada entre las partes ha derivado en una crisis del proceso político que solo el tiempo nos dirá si tiene intención de reanudarse³⁴. Por lo tanto, las conversaciones están en una situación de *impasse*, sin avances. Unos y otros se culpan de la falta de compromiso para consensuar un acuerdo que favorezca la estabilidad política del país, y del incumplimiento de aquellos pequeños avances a

²⁹ En <http://www.rtve.es/noticias/20160531/claves-tesis-politica-venezuela/1351458.shtml>. Consultado el 10 de diciembre de 2016.

³⁰ Véase el *Fragile States Index*, en <http://fsi.fundforpeace.org/>, 2016. Venezuela ocupa el puesto 63.º de 177.

³¹ AYUSO, Anna, y GRATIUS, Susanne, *Venezuela 2016: nuevo escenario político*, 2016, *op. cit.*

³² El ochenta y tres por ciento de los venezolanos está de acuerdo con un diálogo y ochenta y siete por ciento apoya la mediación del Papa, según una encuesta de la firma *Hinterlaces*, publicada en octubre de 2016.

³³ Véase DÍEZ, Francisco, y Mc COY, Jennifer, *Mediación Internacional en Venezuela*. Gedisa Editorial, 2012. DÍEZ, Francisco, y TAPIA, Gachi, *Herramientas para trabajar en Mediación*. Buenos Aires, Paidós, 1999.

³⁴ En <http://www.elmundo.es/internacional/2016/11/23/5835c86846163f15588b4607.html>.

los que llegan. En este contexto de bloqueo político, a pesar de la presencia del Vaticano y de tres expresidentes iberoamericanos que buscan el consenso entre las partes, y con una oposición dividida, todo apunta a que será muy difícil el acuerdo. No olvidemos que los partidos de la alianza opositora, como Acción Democrática (AD), Primero Justicia (PJ), Voluntad Popular (VP)³⁵ y Un Nuevo Tiempo (UNT), no han reflejado unidad sino todo lo contrario, serias diferencias sobre los puntos a tratar en dicho proceso.

Desde esta perspectiva, algunas de las consecuencias de la inestabilidad política en Venezuela y de la profunda crisis económica se van a dejar sentir en el ámbito de la política exterior y en la situación en la que quedan las alianzas que se habían ido tejiendo en los últimos años.

Por un lado, a la situación actual de incertidumbre se añade, como hemos señalado en el apartado anterior, la decisión de Mercosur de «suspender» a Venezuela³⁶. Los otros cuatro Estados miembros de este esquema de integración daban por cumplido, el 1 de diciembre de 2016, el plazo concedido a Venezuela para incorporar las normas vigentes del bloque. La decisión implica que el país caribeño queda suspendido en el ejercicio de sus derechos como miembro pleno de Mercosur, esto es, pierde su derecho al voto pero no su voz, y lo desplaza de la presidencia *pro tempore*. Maduro denunciaba que su país es víctima del «hostigamiento» del resto de los socios del bloque.

Sin embargo, de producirse definitivamente todos los efectos de la suspensión, la medida evidenciará, aún más, la soledad del Gobierno venezolano en el contexto regional más próximo de Venezuela. Es decir, la medida refleja, también, que el giro político experimentado por algunos de los países miembros de Mercosur, como Argentina, con la llegada a la presidencia de Mauricio Macri, y en Brasil, con la asunción del poder por parte de Michel Temer, pretende aislar a nivel regional al actual Gobierno venezolano, lo que expresa, en el fondo, la voluntad de no favorecer la presencia de Venezuela en este acuerdo de integración. De hecho, los dos nuevos presidentes critican al Gobierno de Maduro por el deterioro de las condiciones democráticas y la falta de respeto de los derechos humanos en su país. Las relaciones bilaterales entre Venezuela-Argentina y Venezuela-Brasil se encuentran en su nivel más bajo desde hace décadas. Pero lo más relevante es observar cómo Venezuela ha perdido el protagonismo del que gozaba en la región, lo que está teniendo consecuencias en la configuración de las relaciones en el conjunto de América Latina y el Caribe y su participación en determinados esquemas de integración.

³⁵ El partido político del encarcelado Leopoldo López, *Voluntad Popular*, aunque en un primer momento manifestó su disposición a participar en el proceso de diálogo, posteriormente demandó la puesta en libertad de trece opositores políticos presos como exigencia para sentarse a negociar.

³⁶ En 2012, Mercosur solicitó a Venezuela, que incorporase «cerca de trescientas normas y ciento doce resoluciones» para cumplir con sus obligaciones como miembro pleno del proceso de integración.

La situación política y económica en la que vive Venezuela impide que el Gobierno venezolano desarrolle los componentes de la política exterior que venía llevando a cabo desde hace años. De ahí que se estén debilitando aquellos esquemas de integración en los que Venezuela adquirió una situación protagónica. Las indecisiones y el poco avance que se aprecia en Unasur también se deben a este motivo y no solo al debilitamiento y la fragilidad, política y económica, que se ha producido en Brasil. En realidad, la capacidad de concertación política de la que venía haciendo gala el bloque suramericano se ha atenuado al hilo de la inestable situación en Venezuela. Del mismo modo, la CELAC ha perdido su impulso inicial y está dejando de tener el atractivo del que gozaba como marco de cooperación e integración enfrente a la posiciones de la OEA y como espacio estrictamente latinoamericano y caribeño que expresara, sin la presencia de Estados Unidos y Canadá, las esencias del panamericanismo. Ni que decir tiene que la configuración definitiva del ALBA se ha resentido con la situación imperante en Venezuela y que, en consecuencia, se ha rebajado el impulso y la proyección ideológicos que caracteriza a este acuerdo integracionista.

Por último, la situación del Gobierno venezolano parece insostenible tanto a nivel interno como a nivel externo, ya que, de algún modo, sus vecinos más influyentes en el plano regional le dan la espalda, acrecentando su aislamiento y dificultad para mantenerse en el poder. En esta línea, el triunfo de Donald Trump en las elecciones del 8 de noviembre de 2016 tampoco apunta a que se favorezcan las posiciones del Gobierno de Maduro, a pesar de que su Ministerio de Relaciones Exteriores declarase, a través de un comunicado, el mismo día que se conocía la victoria del candidato republicano, su objetivo de «establecer nuevas relaciones bilaterales basadas en la no intervención y el respeto por la soberanía de las naciones»³⁷.

En resumen, la situación político-económica en Venezuela precisa de nuevos líderes dispuestos a aliviar la severa crisis económica del país, agravada, como ya hemos dicho, por la caída del ingreso petrolero, y que está en el origen de la escasez de alimentos y medicinas que sufre el país. El poschavismo necesitaría de un cambio de liderazgo, hoy difícil de predecir porque tanto Nicolás Maduro como el saliente presidente de la Asamblea Nacional, Diosdado Cabello, demuestran estar aferrados al poder³⁸. La realidad, más allá de las múltiples interpretaciones, es que en Venezuela habita la inestabilidad política y sufre una situación económica crítica y que ello le hace perder significado y protagonismo como actor principal de las relaciones en la región latinoamericana, tal y como sucedía desde principios del siglo XXI. Más pronto que tarde, los acontecimientos deberán dibujar un panorama

³⁷ <http://www.telesurtv.net/news/Venezuela-felicita-a-D.-Trump-nuevo-presidente-de-EE.UU.-20161109-0057.html>.

³⁸ AYUSO, Anna, y GRATIUS, Susanne, *Venezuela 2016: nuevo escenario político*, 2016, *op. cit.*

más nítido en este país si queremos conocer su posición y su capacidad de influencia en la región.

Nuevas proyecciones en Brasil y Argentina. Cambios políticos en un contexto de recesión económica

Los dos países más «grandes», en casi todos los aspectos, de Suramérica, Brasil y Argentina, han seguido la tendencia regional hacia la alternancia en el poder. Una tendencia que ha implicado el fin de un «ciclo político»³⁹. En concreto, en Argentina, una de las economías más grandes de América Latina, era elegido presidente, en diciembre de 2015, Mauricio Macri, poniendo punto final a casi tres lustros de «kirchnerismo». Por su parte, en Brasil, el Gobierno liderado por el Partido de los Trabajadores, que obtuvo una ajustada victoria en las elecciones presidenciales de 2014, ponía contra las cuerdas a Dilma Rousseff y, en agosto de 2016, Michel Temer, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), alcanzaba la presidencia.

i) El cambio político que ha tenido lugar en Argentina va a tener trascendencia en el orden latinoamericano. Como se sabe, en 2015, Argentina se veía envuelta en una recesión económica. La inflación (veinticinco por ciento), el desempleo, la deuda y la economía informal aumentaron de manera relevante, repercutiendo en el deterioro de los servicios públicos como la salud, la educación y el transporte. Además, persisten otros problemas estructurales y una profunda descomposición social y política. Se podría decir que algunos de los problemas que más acosan a los latinoamericanos se aprecian de forma evidente en Argentina, entre ellos la corrupción y la inseguridad ciudadana. En este sentido, en los últimos años la delincuencia se ha incrementado de forma notable⁴⁰.

En medio de este difícil panorama económico, en las elecciones de diciembre de 2015 ganaba en segunda vuelta y asumía la presidencia del Gobierno Macri, lo que implicó un cambio significativo en la política económica argentina y en las opciones políticas hacia la región. Desde entonces, la nueva Administración argentina ha puesto en marcha reformas con el objetivo de reactivar el crecimiento sostenible con inclusión social e inserción en la economía global. Precisamente con este objetivo el Banco Central de Argentina eliminó los controles de tasas y capital, como medida para incentivar las inversiones en un momento en el que se temía por una sobrevaluación de la moneda nacional. Sin duda, entre las reformas clave están «la unificación de la tasa de cambio,

³⁹ MALAMUD, Carlos, «¿Está cambiando el ciclo político en América Latina?», *Infolatam*, Madrid, 26 de octubre de 2016.

⁴⁰ Véase «América Latina: Nuevos retos en seguridad y defensa», *Cuadernos de Estrategia 181*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2016, pp. 34-37. OPALÍN, L., <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/compleja-situacion-politica-en-argentina.html>, 9 febrero de 2015.

el acuerdo con acreedores internacionales, la modernización del régimen de importaciones, una desaceleración de la inflación, y la reforma del sistema de estadísticas nacionales»⁴¹. Las decisiones adoptadas hasta el momento por el Gobierno de Macri demuestran una gran voluntad de llevar el país hacia reformas favorables al comercio, que fortalezcan las exportaciones del país y lo reintegren al mercado de capitales global, pero no dejan de estar exentas de una notable contestación social. Se trata, en todo caso, de elegir un rumbo muy diferente al que se seguía por los Gobiernos anteriores.

En el plano internacional, cabe destacar que Argentina ha reactivado su política exterior tras la llegada al poder de Macri y ha confirmado que ejercerá la presidencia en el G-20 en 2018, al mismo tiempo que ha manifestado su intención de adherirse a la OCDE y, lo que es más importante aún para nosotros, ha inaugurado su papel de observador en la Alianza del Pacífico. Con ello, resulta evidente que el Gobierno de Macri intenta mejorar la situación económica del país y la posición de Argentina en el contexto regional e internacional porque, entre otras razones ya expuestas, en 2017 se celebran elecciones legislativas. En una entrevista concedida al diario *Clarín*, al cumplirse un año de su llegada al poder, el presidente se mostraba convencido de su victoria: «Vamos a ganar la elección porque los argentinos van a decir que quieren seguir en esta línea»⁴². Sin embargo, las encuestas realizadas muestran el descontento de la sociedad, ya que más del cuarenta por ciento señala que Macri no ha cumplido «nada» de lo que prometió⁴³. A esto se une que la situación social del país es delicada: las tensiones sociales entre sindicatos y Gobierno son evidentes, como consecuencia del aumento del desempleo (de siete por ciento en 2015 a 8,4 por ciento en 2016) y la desaceleración del crecimiento económico (del 2,4 por ciento en 2015, a -2 por ciento en 2016). Además, los niveles de pobreza siguen siendo muy altos y la malnutrición persiste⁴⁴.

Lo que nos interesa resaltar, en todo caso, es que el nuevo Gobierno argentino ha adoptado posiciones muy distintas en relación con la realidad latinoamericana y que, en esencia, aboga por un marco, tanto político como económico, que poco tiene que ver con los posicionamientos de los Gobiernos anteriores. El cambio político en Argentina repercute directamente en la configuración de América Latina y se ha abierto una destacada incógnita: cuál será el papel que este país jugará en los nuevos equilibrios en la región.

ii) Brasil se presenta, prácticamente desde su independencia, como la gran potencia regional de América del Sur⁴⁵. De hecho, durante decenios las élites

⁴¹ En <http://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview>.

⁴² En http://www.clarin.com/politica/Entrevista-exclusiva-Mauricio-Macri-politica_3_1690060997.html (consultado el 29 de noviembre de 2016).

⁴³ Encuesta del Grupo de Opinión (GOP), diciembre 2016.

⁴⁴ En <http://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview>.

⁴⁵ Ver MORÁN BLANCO, Sagrario, «Brasil: protagonismo e incertidumbres en la escena internacional». *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.º 30, 2014, pp. 251-301.

brasileñas mantuvieron su convicción acerca del importante papel que su país debería ocupar en el orden internacional. Bien es cierto que su tamaño, población y recursos lo sitúan entre los cinco países más grandes del mundo. Sin embargo, debido a factores tanto internos como externos dicho objetivo no se ha alcanzado, con la consiguiente frustración: Brasil era «el país del futuro» pero sin influencia internacional en el «presente»⁴⁶.

No obstante, en la actualidad, el país carioca está considerado la novena economía más fuerte del planeta. La apertura a la empresa privada y a las inversiones extranjeras, eje de la política de los Gobiernos de Henrique Cardoso (1995-2003), mantenido y potenciado por los Gobiernos posteriores, hicieron de Brasil un país confiable, y tras la crisis de 1999 la economía creció ininterrumpidamente, durante casi un decenio, hasta la profunda desaceleración provocada por el colapso financiero internacional. El pragmatismo del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en su *Carta al pueblo brasileño* en 2002, donde renunciaba a rupturas e incumplimientos de contratos y obligaciones con las instituciones financieras internacionales, fue una auténtica palanca de desarrollo⁴⁷.

En realidad, Dilma Rousseff, ganadora en las elecciones de octubre de 2010 y posteriormente de 2014, continuó la política económica de su mentor Lula, y el país carioca se convirtió en un país más equitativo. En efecto, las consecuencias de las políticas de los presidentes Lula y Rousseff se tradujeron en una disminución de la pobreza y de los impuestos, y en un aumento de los niveles macroeconómicos y microeconómicos. Durante este periodo Brasil logró avances significativos en materia social: la clase media, que volvió a crecer en la sociedad brasileña, llegó a representar el cincuenta y cuatro por ciento de la población⁴⁸. Además, durante la presidencia de Rousseff el país consiguió dos triunfos a nivel mundial, que están enmarcados en el conocido «poder blando» (*soft power*), al convertirse en sede de la Copa del Mundo en 2014 y de los Juegos Olímpicos de 2016 (Río de Janeiro). Con la última designación Brasil lograba el mérito de ser el primer país de Sudamérica en organizar unos Juegos Olímpicos. Otro logro a destacar fue convertirse en la economía más industrializada y diversificada del hemisferio sur⁴⁹.

⁴⁶ GRABENDORFF, Wolf, «Brasil: de coloso regional a potencia global», *Nueva Sociedad*, n.º 226, 2010, pp. 158-171.

⁴⁷ GRATIUS, Susanne, «Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?», *Documentos de Trabajo FRIDE*, n.º 35 (2007), p. 8; y BURGESS, Sean W., «Building a Global Southern Coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chavez», *Third World Quarterly*, 2007, vol. 28, n.º 7, pp. 1343-1358. MORÁN BLANCO, Sagrario, *loc. cit.*

⁴⁸ SERRANO MONTEAVARO, Miguel Ángel, «Los patios traseros de Brasil», *Documento Informativo 20/2013*, Boletín Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa, Madrid.

⁴⁹ OROPEZA JIMÉNEZ, Fernando, *Brasil potencia emergente y la guerra de los ricachones*, Agencia Informativa, Archivo Confidencial, y HARGREAVES, Steve, *Brasil, revolución de la clase media*, en <http://www.cnnexpansion.com/economia/2013/06/25/clase-media-impulsa-protestas-en-brasil>, Consultado el 20 de noviembre de 2016. Sin embargo, el crecimien-

Ahora bien, después de un decenio de crecimiento constante, en 2015 se empezó a sentir, de forma más evidente, un pesimismo económico y comenzó a sobrevolar el fantasma de la recesión. La desaceleración de la economía brasileña, registrada dos años antes, daba la cara con el consiguiente descontento de la clase media. De hecho, la economía de Brasil retrocedió durante ese año registrando el peor dato de las últimas dos décadas, un 3,8 por ciento. De tal forma que la crisis económica y la corrupción marcarán, en buena medida, la presidencia de Dilma Rousseff, reelegida en las elecciones más disputadas de la historia democrática de Brasil. Es en ese contexto en el que Lula afirmó que el tren de Brasil «había descarrilado» y que su partido en crisis, el Partido de los Trabajadores (PT), necesitaba refundarse⁵⁰. A partir de ese momento, Rousseff es víctima de un largo proceso de juicio político que precipitó su salida del poder. Como se sabe, Cunha, el presidente de la Cámara de los Diputados, abrió el proceso de *impeachment* contra la presidenta y lo ganó. En abril de 2016, el Congreso realizaba la primera votación para aprobar el enjuiciamiento de Rousseff.

Después de que la presidenta fuera destituida de su cargo, el 1 de septiembre, por presuntos delitos fiscales, Michel Temer, el vicepresidente hasta entonces de Dilma Rousseff y acusado por esta de ser el «jefe de los conspiradores», pasaba de ser una figura prácticamente desconocida a convertirse en jefe de Estado de Brasil hasta las elecciones de 2018. El ascenso de Temer significa un giro político hacia un Gobierno de derechas tras trece años de administración del PT. Con ello, se aprecia otro de los cambios políticos más relevantes que han tenido lugar en la región latinoamericana y que han conducido a hablar, como hemos dicho, del «cambio de ciclo».

Durante los primeros meses, Temer asumió las riendas del país bajo una avalancha de polémicas, porque para muchos, tanto dentro como fuera del país, el nuevo Gobierno era ilegítimo. Ahora bien, para combatir la crisis económica el nuevo presidente está aplicando medidas políticas propias de sistemas capitalistas y neoliberales como, por ejemplo, propuestas de privatización y concesiones en ámbitos estratégicos como el de las comunica-

to que consolidó entonces a Brasil como la séptima economía del mundo, según el FMI, no consiguió evitar que continuase siendo líder mundial en la brecha entre ricos y pobres. De hecho, el país tiene varias deudas pendientes, destacando sobre todo las relacionadas con el desarrollo social. La diferencia entre ricos y pobres lo convierten en uno de los Estados más desiguales de la región. Es decir, a pesar de los buenos números conseguidos hasta 2013, era tanto lo que había que reducir que el problema se mantuvo. Se podía sostener, entonces, que el país carioca estaba cerca de Japón, España o Corea del Sur cuando se trataba de indicadores económicos, y se asemejaba a algunos países africanos como Zimbawe y Zambia en términos de indicadores sociales.

⁵⁰ ARIAS, Juan, «¿El Brasil de Temer empieza a encarrilarse?», en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/21/america/1477059964_802869.html. Consultado el 12 de diciembre de 2016. También, SEPÚLVEDA, Isidro, «América Latina: Final de ciclo y riesgos persistentes», *Panorama Estratégico 2016*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2016, pp. 107 y ss.

ciones o la energía, entre otras. Aún así, la primera economía de América Latina, que cierra 2016 con un déficit de más del tres por ciento de su PIB por segundo año consecutivo, se encuentra inmersa en una crisis económica, política, social y moral que reduce la renta de sus ciudadanos y con un desempleo que golpea ya a 12 millones (casi un doce por ciento). Junto a ello, por si fuera poco, políticos, empresarios y hasta funcionarios públicos son investigados o están en la cárcel por presuntos casos de corrupción.

No obstante, los pronósticos son halagüeños porque los intereses bancarios, los más altos del mundo, han empezado a bajar después de cuatro años. La inflación también está bajando y con ello aliviando la situación económica de los más pobres. A su vez, el dólar baja mientras la bolsa sube, fortaleciendo la moneda nacional⁵¹. Estos pronósticos consolidan al Gobierno Temer, que empieza a ser reconocido por los países más importantes del planeta, si bien solamente consigue la aprobación del catorce por ciento de los brasileños.

En cualquier caso, siempre se ha dicho que Brasil es el «país del futuro». Un optimismo basado en la gran reserva de recursos minerales, ricas tierras agrícolas y el capital humano que encarrilará la economía brasileña y generará estabilidad a nivel político y social en el país. El propio Temer en su alocución de Navidad ha dicho que, en 2017, «la crisis será derrotada»⁵².

Por su parte, el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos no parece *a priori* perjudicar a Brasil por cuanto el gigante suramericano es un socio comercial muy importante de la potencia norteamericana. En concreto Estados Unidos es «el segundo mayor socio comercial de Brasil: recibe un veinte por ciento de las exportaciones brasileñas después de China»⁵³, que es el principal destino de los productos nacionales.

Por lo tanto, hoy se ciernen muchas incertidumbres y todo hace pensar que nos encontramos en presencia de un Estado que, si bien reúne muchas de las características que le podrían definir como una potencia, sin embargo, su capacidad de actuar en las relaciones internacionales como tal queda condicionada por un número significativo de factores. Como ya hemos dicho, su sociedad sufre una gran desigualdad económica, falta de cohesión social y un alto nivel de violencia y criminalidad organizada, pobreza y epidemias como el sida y, en los últimos dos años, el virus zika, que ha tenido efectos devastadores en Brasil⁵⁴. Tanto la desigualdad como la violencia son

⁵¹ Entre los países y sectores más afectados por la retracción brasileña está la industria argentina. Véase datos oficiales del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

⁵² En <https://www.nodal.am/2016/12/mensaje-de-michel-temer-2017-sera-el-ano-en-que-derrotaremos-la-crisis/>.

⁵³ BEDINELLI, Talita, «Temer cree que Trump beneficiará a Brasil y perjudicará a México», en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/15/america/1479237146_105967.html.

⁵⁴ ROSEN, Meghan, «Year in review: Zika virus devastates Brazil...». *Science News*, 14 de diciembre de 2016. <https://www.sciencenews.org/article/zika-virus-top-science-stories-2016>.

dos importantes problemas internos de orden estructural que, además de debilitar la estabilidad interna del país y situarlo en el grupo de «Estados amenazados», representan un serio obstáculo para su desarrollo y estabilidad política⁵⁵.

La estabilidad democrática no es sinónimo de seguridad ciudadana y social. Precisamente la seguridad es el punto oscuro de la imagen internacional de Brasil⁵⁶. En realidad, la violencia y la inseguridad siguen siendo uno de los condicionantes más sobresalientes para la consolidación democrática y la estabilidad político-social del país⁵⁷.

Nos interesa resaltar, empero, que la política regional de Brasil se basa en dos instrumentos clave: por un lado, la promoción de la integración suramericana a través del diálogo político y la negociación y, por otro lado, la prevención y resolución pacífica de conflictos inter e intraestatales a través de la mediación. De hecho, Brasil se autodefine como potencia pacificadora, «estabilizadora» de su región y promotora del multilateralismo. En verdad, Brasil ha venido liderando y protagonizando uno de los más interesantes procesos de integración que acontecen en la actualidad en el continente americano como es Unasur. Es probable que el nuevo presidente no se muestre tan entusiasta con los procesos de integración. Según Paulo Velasco, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Estatal de Río de Janeiro, «el nuevo Gobierno brasileño no le dará la misma importancia que los cancilleres de Lula y Dilma dieron a la idea del Mercosur y Unasur»⁵⁸.

Por si fuera poco, la influencia política de Brasil se ha ido manifestando al hilo de ciertos conflictos que han ido surgiendo en la región, como es el caso de la crisis de Honduras a lo largo de 2009 y 2010⁵⁹, y su función pacificadora y estabilizadora, que se activó con ocasión del conflicto colombo-venezolano, en el verano de 2009, por citar algunos ejemplos⁶⁰. Lo que cabe preguntarse

⁵⁵ En cuanto a la violencia, es una paradoja que América Latina sea una región carente de conflictos interestatales pero plagados de crisis intraestatales, con elevados índices de violencia. Una violencia especialmente visible en Brasil, un país que, a diferencia de muchos de sus vecinos, goza de mayor estabilidad democrática.

⁵⁶ Las estadísticas de la UNESCO a comienzos del siglo XXI colocaban a Brasil entre los cuatro primeros países del mundo en número de muertos por armas de fuego (entre ciento veinte y ciento treinta y seis víctimas por día).

⁵⁷ CABALLERO SANTOS, Sergio, «Brasil y su imagen: “No es oro todo lo que reluce”», *Anuario americanista europeo*, n.º 10 (2012), p. 84; y SOARES, Eduardo, y GUIDANI, Miriam, «La tragedia brasileña: la violencia estatal y social y las políticas de seguridad necesarias», *Nueva Sociedad*, 208 (abril de 2007), p. 59.

⁵⁸ BERMEJO, Roberto, «Michel Temer ¿un cambio positivo para el futuro de Brasil?», 6 de septiembre de 2016, en <http://www.las2orillas.co/michel-temer-un-cambio-positivo-para-el-futuro-de-brasil/>.

⁵⁹ ROMERO, C. A., «Las secuelas regionales de la crisis de Honduras», *Nueva Sociedad*, 226 (marzo-abril de 2010), p. 86.

⁶⁰ CASTELLANO, Alegría, «El conflicto colombo-venezolano y la construcción de escenarios desde la teoría de juegos», *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, UAEM, n.º 52

es si, a la luz de los nuevos cambios, Brasil seguirá cumpliendo o no esta función en el área latinoamericana.

En esencia, el cambio político que se ha producido en Brasil revela que el nuevo Gobierno está más centrado en las cuestiones puramente internas que en incrementar su eventual protagonismo en la región latinoamericana. Cuestión esta última complicada porque el Gobierno de Temer cuenta con el rechazo unánime de los Gobiernos de Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y Cuba. Además, la fragilidad política y económica de Brasil está teniendo consecuencias regionales, en la medida en que debilita el protagonismo de este país o, al menos, demuestra que Brasil no está llevando a cabo la iniciativa en la configuración de la realidad de América Latina que se está construyendo.

Hacia la solución de viejos conflictos en el área latinoamericana y caribeña

Uno de los rasgos más característicos de la realidad latinoamericana y caribeña, en la actualidad, es la voluntad decidida de poner fin a las tradicionales disputas y enfrentamientos que caracterizaban a la región en su conjunto. Conflictos que, en el fondo, deterioran, y mucho, el marco de relaciones en el continente americano y que, en buena parte, han condicionado el devenir en esta zona del planeta. El enfrentamiento ideológico entre Estados Unidos y Cuba ha envenenado, hasta límites insospechados, el área latinoamericana. El conflicto armado en Colombia no solo se prolongaba en el tiempo sino que, además, causaba un extraordinario dolor y sufrimiento en la población colombiana y repercutía, también, en la política exterior de Colombia. Asimismo, el diferendo entre Bolivia y Chile, más allá de las connotaciones jurídicas, ha marcado posiciones muy enfrentadas entre los dos Estados en lo político y, en buena parte, es un buen reflejo de la necesidad de resolver, de una vez por todas, los conflictos territoriales, en el espacio terrestre y marítimo, entre Estados latinoamericanos.

En verdad, estas tres situaciones resumen, mejor que cualesquiera otras, aunque no son las únicas, la realidad «conflictual» en América Latina y, así la solución definitiva a la que se llegue en estos casos proporcionará los fundamentos en los que se asiente, en un futuro próximo, la configuración de esta región. En cualquier caso, se trata de asuntos de gran envergadura política y que, con todos los matices que se quiera, están encontrando soluciones.

(enero-abril de 2010), pp. 97-124; ROJAS ARAVENA, Francisco, «La Celac y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos», *Nueva Sociedad*, 240 (julio-agosto de 2012); y *VIII Informe del Secretario General de FLACSO*, «Escenarios Globales Inciertos: Los Desafíos de la CELAC», Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (Flacso), 2012.

El conflicto cubano-estadounidense: el «atractivo» de Cuba

La firme voluntad del Gobierno de los Estados Unidos de aislar a Cuba en la escena internacional ha fracasado de manera rotunda. Como se sabe, el 17 de diciembre de 2014 los mandatarios de ambos Estados emitieron, simultáneamente, una declaración en la que se ponía fin a más de cincuenta años de incomunicación y, al mismo tiempo, se sentaban las bases para la «normalización» de las relaciones entre los dos países. A partir de ahí, comienzan nuevas relaciones y se apunta en la dirección en la que, salvo que se produzcan cambios sustanciales en cualquiera de los Estados, van a ir caminando los acuerdos que se alcancen. Lo importante es que las relaciones entre Estados Unidos y Cuba no deben ser tratadas en el marco de meras relaciones bilaterales sino que, por el contrario, tienen una proyección muy significativa en el conjunto de las relaciones internacionales y, en particular, en la región latinoamericana⁶¹. En todo caso, el examen de estas relaciones debe hacerse teniendo en cuenta algunos componentes esenciales:

Primero, el acuerdo de diciembre de 2014 y los sucesivos acuerdos que, desde entonces, se han venido produciendo entre Cuba y los Estados Unidos muestran a las claras el fracaso de la política exterior norteamericana en relación con el país caribeño. Se podría hablar, sin duda, del triunfo de la política exterior cubana que logró aislar a los Estados Unidos y que llevó a que la Administración Obama se retractase públicamente de muchas de las decisiones que, a lo largo de los años, habían dado contenido a la política de Estados Unidos en relación con América Latina. La «resistencia» cubana ha demostrado cómo un Estado con mucha menor capacidad en el orden internacional es capaz de resistir al Estado más poderoso del planeta. La visita del presidente norteamericano a Cuba, en marzo de 2016, diciendo, nada más descender del avión, que «es una visita histórica y una oportunidad histórica», muestra, a las claras, que los Estados Unidos han sido los primeros interesados en restablecer las relaciones con la isla.

No obstante, ninguno de los dos Estados ha querido interpretar que la «cesión» diplomática de los Estados Unidos suponga el triunfo de las tesis cuba-

⁶¹ Entre otros, merece la pena consultar los siguientes trabajos: VERDECÍA TAMAYO, Manuel de Jesua; RODRÍGUEZ RICARDO, Efrén Evelio; y PANTOJA TAMAYO Laritza, «¿Cambio de enfoque en la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba? Incertidumbres y certezas», *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. 14, n.º 24, 2016, pp. 229-251; R. AYÓN, David, y MARGHERITIS, Ana, «El giro latino de Obama: ¿estrategia de cambio estructural?», *Foreign affairs: Latinoamérica*, vol. 15, n.º 2, 2015, pp. 2-11; HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Jorge, «El conflicto Cuba-Estados Unidos y la dinámica hemisférica: más allá de la coyuntura», *Cuadernos Americanos*, Nueva época, vol. 3, n.º 153, 2015, pp. 159-182 y «La política latinoamericana de Estados Unidos y la nueva convivencia con Cuba: El conflicto en su laberinto», *Anuario de Integración*, Edición especial, año 2016, pp. 103-134; COVARRUBIAS, Ana, «Cuba, EEUU y América Latina», *Análisis RIBEI*, enero de 2016; y ALDA MEJÍAS, Sonia, «Certezas e incertidumbres sobre las nuevas relaciones entre Estados Unidos y Cuba», *Documento-Opinión, IEES*, 16/2015, 5 de febrero de 2015.

nas y, por lo tanto, el fracaso de las tradicionales posiciones de los Estados Unidos. Sin duda, las relaciones han regresado a un marco de extraordinaria cordialidad y entendimiento, pero nada impide sostener que, desde la nueva inserción de Cuba en el continente americano a partir de 2008, los Estados Unidos vieron decrecer muy significativamente su capacidad de influencia en el conjunto del continente. Las diversas reuniones de las Cumbres de las Américas y de la CELAC, a partir de esa fecha, son una prueba fehaciente de que los Estados Unidos buscaban, denodadamente, constituirse en un interlocutor principal en América, al haber perdido su protagonismo, tras el fracaso del establecimiento del ALCA, en la Cumbre de Mar de Plata en 2005.

No cabe duda de que, en diciembre de 2014, se dio un paso decisivo e irreversible, con independencia de los avances y retrocesos que se vayan produciendo a partir de ahora y que se tornan más inciertos por la llegada de Donald Trump a la Presidencia estadounidense. Existen cambios de actitud en ambas partes. La política exterior de los Estados Unidos ha entrado en razón en relación con la situación de Cuba y, al mismo tiempo, la política exterior cubana está, también, transformándose por las prioritarias relaciones que deben darse con los Estados Unidos. El restablecimiento de las relaciones diplomáticas, con la apertura de embajadas en uno y otro país, el 20 de julio de 2015, significa abrir una nueva etapa que va a ser muy difícil que tenga retrocesos en este sentido y ni que decir tiene las numerosas implicaciones que supone la adopción de una decisión de este tipo, no solo para los dos Estados sino, también, para los ciudadanos cubanos y estadounidenses.

En definitiva, uno de los componentes primordiales de las nuevas relaciones entre Cuba y los Estados Unidos va a ser, con toda seguridad, el cambio de perspectivas y, sobre todo, los rumbos en los que se va a pronunciar, desde ahora, la política exterior de los dos Estados.

Segundo, resulta sorprendente que el pleno restablecimiento de las relaciones diplomáticas no haya traído consigo, de manera inminente aunque progresiva, el cambio en los principales asuntos que enfrentan a los dos Estados, en particular en todo lo relativo al levantamiento del bloqueo o embargo. En verdad, las tímidas medidas que se han adoptado hasta ahora, si bien apuntan en la dirección de acabar con esta situación, son insuficientes para afirmar que entre Estados Unidos y Cuba no existen diferencias de envergadura. En octubre de 2016, la Administración Obama decreta una serie de medidas que tienden a deshacer algunos de los límites económicos y comerciales que contempla el «embargo». En concreto, estas medidas «se centran en aviación civil, comercio, turismo, transacciones financieras, asistencia humanitaria y salud pública. Entre las medidas, se levanta la prohibición a Cuba de exportar a Estados Unidos productos de terceros países y se facilita a personas con jurisdicción estadounidense a ofrecer servicios comerciales a Cuba»⁶². Más allá,

⁶² ABC. «Internacional», 14 de octubre de 2016. http://www.abc.es/internacional/abci-Obama-aprueba-mas-medidas-para-desmontar-embargo-cuba-201610142114_noticia.html.

por lo tanto, del levantamiento de restricciones de viaje para los cubano-americanos que se habían adoptado hace tiempo⁶³ y de mayores facilidades de viaje para los norteamericanos a la isla⁶⁴, la «nueva» relación Cuba-Estados Unidos trae consigo diversas medidas que debilitan la política del embargo.

No obstante, el bloqueo sigue en vigor y se necesita, junto a su desmantelamiento progresivo, una clara determinación de acabar con esta práctica por parte del Gobierno de los Estados Unidos. La decisión política de poner fin al embargo, manifestada expresamente, sería un cambio trascendental y acabaría por completar las «nuevas» relaciones cubano-norteamericanas. Nadie duda que la política exterior de los Estados Unidos hacia Cuba, proyectada a través del bloqueo, ha supuesto un fracaso y que, al mismo tiempo, se trata de una práctica contraria al ordenamiento jurídico internacional. De ahí, que su levantamiento definitivo vendrá acompañado, seguramente, de exigencias de responsabilidad internacional. Los primeros anuncios del presidente electo, Donald Trump, no apuntan, sin embargo, en la dirección de que se procederá al «levantamiento» del embargo aunque, tampoco, parecen indicar que se vaya a producir un «recrudescimiento y retroceso» en las relaciones entre ambos países.

La ilicitud, en el orden internacional, de una medida de este tipo, como es el «bloqueo o embargo» se acepta prácticamente sin fisuras por el conjunto de los Estados que conforman la comunidad internacional y, por ello, resulta preciso que, en esta nueva etapa, se adopte una decisión nítida que ponga fin a esta situación. La práctica iberoamericana ha confirmado constantemente esta posición y, así, en cada una de las Cumbres se ha hecho un llamamiento reiterado a poner fin al bloqueo. Unos días antes de la Declaración conjunta Cuba-Estados Unidos, en diciembre de 2014, la Cumbre Iberoamericana de Veracruz emitía un comunicado especial sobre la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por el Gobierno de los Estados Unidos de América a Cuba, incluida la aplicación de la llamada Ley

⁶³ GRACIA ALDAZ, Jesús, «Cuba, EE.UU. y el embargo», *Cuadernos de Pensamiento Político*, julio-septiembre 2009, pp. 79 ss.; y MESA-LAGO, Carmelo, «Normalización de relaciones entre Estados Unidos y Cuba: causas, prioridades, progresos, obstáculos, efectos y peligros», *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 6/2015*, 8 de mayo de 2015.

⁶⁴ En enero de 2015 se anunciaron relevantes medidas que debilitaban el embargo norteamericano. Entre ellas, se decía que habría medidas que «facilitarán los viajes de los estadounidenses a la isla sin autorización previa del gobierno siempre y cuando sean con fines específicos, como visita a un familiar, por cuestiones de trabajo o por actividades periodísticas, educativas, deportivas, religiosas y culturales»; asimismo, «aumenta a su vez los límites de los envíos de remesas a la isla de quinientos a dos mil dólares por trimestre, autoriza a las instituciones financieras estadounidenses a abrir cuentas en sus contrapartes cubanas con el objetivo de facilitar el proceso de transacciones y permite otras actividades en el área de telecomunicaciones, servicios financieros, bancarios y de comercio»; también «se facilitará la venta y donación de productos para facilitar la comunicación de los cubanos, como teléfonos móviles, televisiones, grabadoras y *software*», <http://www.telam.com.ar/notas/201501/91995-cuba-estados-unidos.html>.

Helms Burton. Algo que se ha reiterado, el 29 de octubre de 2016, durante la celebración de la XXV Cumbre Iberoamericana, que tuvo lugar en Cartagena de Indias, Colombia. No se puede decir, con rotundidad, que declaraciones de este tipo no produzcan resultado alguno. Todo lo contrario, la reiteración sólida de una posición de este tipo ha condicionado, también, la política exterior de los Estados Unidos.

Por si fuera poco, la condena, en el seno de las Naciones Unidas, del embargo que practican los Estados Unidos ha producido un resultado muy llamativo. En efecto, el 26 de octubre de 2016 se aprobó por la Asamblea General de esta organización la Resolución 71/5, en la que se expresa «la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba». Lo que es más importante, esta Resolución se adopta con el voto a favor de todos los miembros de la Asamblea General y, por primera vez, la abstención de los Estados Unidos⁶⁵.

Tercero, la normalización de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos también se ha expresado en el ámbito puramente político y, en concreto, en la consideración que la política exterior norteamericana ha venido teniendo en relación con Cuba. En mayo de 2015, los Estados Unidos deciden retirar a Cuba de la lista de los países que apoyan al terrorismo internacional, habiendo sido incluida la isla en esta lista en 1982. La decisión tiene más trascendencia de la que, en ocasiones, se le ha atribuido. La posición de Cuba, a este respecto, era muy clara. Como lo ha indicado el Gobierno cubano «en el periodo comprendido entre abril de 2015 y abril de 2016 se han alcanzado algunos avances en las relaciones bilaterales entre los Estados Unidos y Cuba. En particular, se pueden señalar el restablecimiento de relaciones diplomáticas y la reapertura de embajadas, que estuvieron precedidos de la justa exclusión de Cuba de la espuria lista de Estados patrocinadores del terrorismo, de la que nunca debió formar parte»⁶⁶.

Una decisión de este tipo permite, ante todo, el diálogo entre las partes y elimina el escollo que suponía considerar a Cuba como un Estado que patrocinaba el terrorismo internacional, sin que existiera la más mínima prueba de este hecho. En realidad, pocos avances se hubieran producido en las rela-

⁶⁵ «En esta ocasión, el documento obtuvo el apoyo de 191 de los 193 Estados miembros» En los veinticinco años consecutivos en los que se ha hecho esa petición, la Asamblea presenció por primera vez la abstención de Estados Unidos e Israel. Al adelantar durante el debate la abstención de su país, la embajadora de Estados Unidos ante la ONU, Samantha Power, afirmó que el proyecto propuesto era un ejemplo perfecto de por qué la política de su país de aislar a Cuba no funcionaba y cómo esta socavaba los objetivos que se proponía». En concreto dijo que «en vez de aislar a Cuba, como el presidente Obama ha dicho en varias ocasiones, nuestra política ha aislado a Estados Unidos, incluyendo en este foro», http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=36140#.WCGwE_QerVQ.

⁶⁶ Informe de Cuba sobre la resolución 70/5 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada «Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba», junio de 2016.

ciones cubano-norteamericanas si no se hubiese acordado acabar con esta situación que, lógicamente, enturbiaba cualquier tipo de contacto entre las partes. Se trata, a las claras, de una decisión política que allana el camino de la negociación y era, por lo tanto, una condición *sine qua non* para el futuro levantamiento del embargo. La comunidad internacional acogió con satisfacción una medida de este tipo que se venía anunciando desde algunos años antes.

Por último, el nuevo clima de las relaciones entre Cuba y Estado Unidos está repercutiendo en las posiciones de otros Estados y organizaciones internacionales. Merece la pena detenernos, ahora, en la posición de la Unión Europea y España. En realidad, la Unión Europea y España han sido conscientes de que no deben perder ningún tipo de protagonismo en el diálogo con la isla y que, por ende, deben aumentar su cooperación con este Estado. Ello explica no solo las sucesivas visitas de dirigentes europeos a Cuba, entre las que infortunadamente no se encuentran la del jefe de Estado y/o el jefe de Gobierno de España, sino, sobre todo, la decidida voluntad de la Unión Europea de estrechar la relaciones con Cuba⁶⁷. Como se indicó hace algún tiempo, «la Unión Europea ha decidido que la cooperación al desarrollo en Cuba debería ensancharse y profundizarse. El diálogo político entre Cuba y la Unión Europea se ha intensificado (...)»⁶⁸.

Como se sabe, en marzo de 2016 las delegaciones de Cuba y de la Unión Europea llegaron a un acuerdo de diálogo político y cooperación entre ambas partes que, *de facto*, pone fin, de manera definitiva, a la Posición Común de 1996 que tantos problemas ha generado en las relaciones bilaterales. El abandono de la Posición Común por parte de la Unión Europea es síntoma de la normalización de las relaciones y, en verdad, se ha retrasado indebidamente, con lo que los Estados Unidos han asumido un mejor papel que la Unión Europea en las relaciones con Cuba. En todo caso, como reconoce la propia Comisión Europea, «el Acuerdo consta de tres capítulos principales sobre diálogo político, cooperación y diálogo sobre políticas sectoriales, así como sobre comercio y facilitación del comercio»⁶⁹.

⁶⁷ Con carácter general: DÍAZ LEZCANO, Evelio, «Las relaciones Unión Europea-Cuba. Evolución y perspectivas», Clío América, 2007, pp. 259 ss.

⁶⁸ Se decía, en concreto, que «el 14 de febrero de 2003 marca el comienzo de una nueva fase en las relaciones entre la Unión Europea (UE) y Cuba. En esa fecha la Comisión Europea abrió oficialmente su Delegación en La Habana, con la voluntad de consolidar y de ampliar sus relaciones con Cuba en el campo político, económico, social y cultural». Más aún, se afirmaba que «Cuba y la Unión Europea están vinculadas en una asociación estratégica importante. Una asociación basada en lazos históricos pero también en el hecho de que la Unión Europea es hoy el socio comercial más importante de Cuba y su socio principal en la inversión extranjera, el turismo y en el campo de la cooperación al desarrollo», *Comisión Europea. Cuba y la Unión Europea*, 2003.

⁶⁹ *Comisión Europea*. Comunicado de prensa. La Comisión Europea propone Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Cuba, Bruselas, 22 de septiembre de 2016.

Lo importante es que, por fin, se ha acabado una etapa que enturbiaba, a todas luces, el contenido de la Posición Común⁷⁰, redactada en términos que no eran admisibles para las autoridades cubanas. El fin formal de esta Posición Común llega con la ratificación del acuerdo, pero todo indica que, partir de ahora, las relaciones entre Cuba y la Unión Europea discurren ya por otros cauces y se rigen con base en criterios muy diferentes a los de 1996. La posición de la Unión Europea y la de sus Estados miembros con respecto a Cuba, en particular la de España, aconsejan el establecimiento de una estrecha relación que se viene expresando en términos económicos y que, en el caso de España, abarca también otros muchos sectores de la cooperación internacional. Por fin, en Bruselas, en diciembre de 2016, se firmó, definitivamente, dicho Acuerdo.

En suma, se ha abierto un «nuevo» camino en las relaciones cubano-estadounidenses que supone el inicio del fin de un pasado que, durante años, no ha permitido avanzar en esfuerzos conjuntos de cooperación. No obstante, nada está definitivamente decidido aunque, a nuestro juicio, es posible que se produzca un cierto estancamiento en las relaciones mutuas con la llegada del nuevo presidente de los Estados Unidos⁷¹, pero no es probable que tengan lugar relevantes retrocesos. El tiempo nos desmentirá o no.

La solución definitiva al conflicto colombiano: los acuerdos de paz

El 2 de octubre de 2016, la sociedad colombiana decidía, por referéndum, no avalar los Acuerdos de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC. De este modo, quedaba en suspenso la aplicación del denominado «Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera», de 24 de agosto de 2016, elaborado en La Habana, que, como se recordará, fue firmado en Cartagena de Indias el 27 de septiembre de ese año por el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, y el líder de las FARC, Rodrigo Londoño Echeverri, alias «Timochenko». Aunque todo quedaba en el aire, las dos partes se apresuraron a revisar el contenido de los acuerdos para salvarlos. No obstante, el discurrir de los últimos años nos pone de relieve los principales componentes que definen, en la actualidad, el conflicto colombiano y, sobre todo, lo que se ha venido a llamar el «posconflicto»⁷².

⁷⁰ El interesante trabajo de GRATIUS, Susanne, «Cuba y Europa: más allá de la Posición Común», *Policy Brief, FRIDE*, n.º 48, noviembre de 2010.

⁷¹ Por su parte, la muerte de Fidel Castro, el 25 de noviembre de 2016, estimamos que no aportará notables cambios en las posiciones de la diplomacia cubana, aunque existen muchas valoraciones distintas a este respecto.

⁷² DÍAZ BARRADO, Cástor M.; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; y RODRÍGUEZ-VILLASANTE, José Luis, (coords.). *Doce miradas del conflicto colombiano*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Getafe-Madrid, 2013; VARGAS PADILLA, Sandra Patricia; JARAMILLO HENAO, Juliana; y RÍOS SARMIENTO, Melissa, «Tratamiento normativo al *status* de beligerancia y terrorismo dentro del conflicto armado en Colombia», *Revista Inciso*, edición 15-2013, pp. 9-26; y FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R., «Derecho internacional

Ciertamente, se ha abierto un nuevo periodo en Colombia que, sin duda, ha puesto fin a un conflicto que se prolonga desde hace más de cincuenta años y que tiene algunos puntos que dan lugar a las mayores divergencias⁷³. La paz en Colombia significa, realmente, terminar con uno de los conflictos más duraderos en el área latinoamericana. En esencia, se puede decir que dicho conflicto ha terminado. Comoquiera que sea, conviene resaltar, al menos, algunos de los aspectos más notables que, en la actualidad, definen el proceso de paz en Colombia:

En primer lugar, los acuerdos de La Habana son el resultado de un largo proceso y, en el fondo, la última etapa de diversos intentos por alcanzar un acuerdo entre el Gobierno y las FARC⁷⁴. Los sucesivos fracasos de los esfuerzos destinados a la paz en Colombia produjeron una profunda frustración en la sociedad colombiana, como fue el caso del proceso de paz llevado a cabo por el presidente Pastrana desde 1998 a 2002. Ahora bien, los Acuerdos de La Habana suscitaron, desde sus inicios, mejores expectativas y todo ha ido apuntando a que culminarían con éxito. En todo caso, los acuerdos son el resultado de muchos años de negociación en la que se intentó evitar, a toda costa, cometer los errores del pasado. Desde que, en octubre de 2012, comenzara en Oslo el diálogo ha habido múltiples reuniones y momentos en los cuales parecía que se iba a producir la ruptura de las negociaciones. En ocasiones se llegó a pensar que se iba a volver a las posiciones iniciales. Los acuerdos de La Habana significan el último escalón en busca de una paz definitiva en Colombia con las FARC, queda pendiente el proceso de diálogo abierto con el ELN.

En segundo lugar, los acuerdos a los que, finalmente, se ha llegado tratan todas las cuestiones que, realmente, interesan al proceso de paz y no dejan, en modo alguno, «en la sombra» ninguno de los puntos más controvertidos y discutidos del proceso. Otra cosa es la solución que se ha adoptado en cada uno de esos puntos, el grado de consenso alcanzado e, incluso, cómo se llevará a cabo la aplicación de lo acordado. Los principales puntos de los acuerdos son la Reforma Rural, las cuestiones concernientes a la Participación Política, la determinación del Fin del Conflicto, los aspectos relativos al Narcotráfico y la espinosa cuestión de las Víctimas en el marco de las nociones de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición⁷⁵.

humanitario y derechos humanos: reflexiones sobre el conflicto colombiano», en *Derecho internacional humanitario y derechos humanos: reflexiones sobre el conflicto colombiano*, DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; y RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis, (dirs.), 2013, pp. 67-75.

⁷³ PARRA DUSSAN, Carlos, y HERRERA NOSSA, Carolina, «Instrumentos jurídicos del proceso de paz», *Revista de Derecho*, n.º 45, Barranquilla, 2016, pp. 11-136.

⁷⁴ PECO YESTE, Miguel, y PERAL FERNÁNDEZ, Luis, *El Conflicto de Colombia*, Madrid, 2006, y DÍAZ BARRADO, Cástor M.; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; y RODRÍGUEZ-VILLASANTE, José Luis (dirs.) *Doce miradas cit.*

⁷⁵ <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/proceso-paz/noticias/detalle-estos-son-seis-puntos-acuerdo-final-paz-con-farc>. En general, sobre algunos aspectos del conflicto, ver

En poco tiempo, desde la celebración del referéndum, el Gobierno colombiano ha cerrado el contenido de estos acuerdos con las modificaciones que se han estimado pertinentes. En efecto, a finales de noviembre y a principios de diciembre de 2016 el Senado y el Congreso colombianos ratificaron el nuevo texto por las partes el 24 de noviembre en el teatro «Colón de Bogotá»⁷⁶. Aunque de manera sumaria y a grandes rasgos, conviene reseñar algunos de los componentes más destacados de los acuerdos:

i) La Reforma Rural Integral es una de las cuestiones más complejas en la realidad política y social colombiana. Se refiere a la propiedad y al disfrute de las tierras que, en buena parte, han estado en la base del conflicto. El objetivo de los acuerdos no era otro, como se dice, que asegurar «el desarrollo agrario integral», que se considera «determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país», con lo que se debían abordar cuestiones tales como el «acceso y uso de la tierra (...), programas específicos de desarrollo con enfoque territorial (...), infraestructura y adecuación de tierras, los aspectos más relevantes de desarrollo social, el estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa y la instauración de un sistema de seguridad alimentaria»⁷⁷. Todo esto, y más, quedó plasmado definitivamente en el Acuerdo de agosto de 2016, en el que se destaca la finalidad de contribuir «a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad, y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural», siendo así que la reforma «debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía»⁷⁸.

Quizá uno de los puntos de mayor interés es la creación de un Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Los «nuevos acuerdos», en esta materia, incluyen una referencia explícita a que «nada de lo establecido en el acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada»⁷⁹,

los trabajos de GOMEZ ISA, Felipe, «Desmovilización paramilitar en Colombia: Entre la paz y la justicia», *FRIDE, Documento de Trabajo*, 57, abril 2008; «Justicia, verdad y reparación en el proceso de paz en Colombia», *Revista Derecho del Estado*, n.º 33, julio-diciembre de 2014, pp. 35-63; y «La restitución de la tierra y la prevención del desplazamiento forzado en Colombia», *Estudios Socio-Jurídicos*, Bogotá (Colombia), 12(2): julio-diciembre de 2010, pp. 11-58.

⁷⁶ El contenido en: Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>.

⁷⁷ Vid. *El Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, de 26 de agosto de 2012; y «Cartilla pedagógica», *ABC del Acuerdo final acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, Colombia, 2016.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, <http://www.eltiempo.com/contenido/politica/proceso-de-paz/ARCHIVO/ARCHIVO-16682558-0.pdf>.

con lo que se recoge una de las principales pretensiones de quienes se pronunciaron en contra en el referéndum de octubre de 2016.

ii) Por lo que concierne a las cuestiones de Participación Política se quieren abrir nuevos espacios, amplios, para garantizar la participación en el sistema democrático colombiano. La finalidad es que «una vez dejadas las armas, las FARC entrarán a jugar con las reglas de la democracia, transformándose en un partido o movimiento político»⁸⁰. Con ello, se establece un «sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política». Es posible que una de las medidas más sobresalientes es establecer que «tras la firma del acuerdo final y luego de la dejación de las armas de las FARC-EP, y con el fin de facilitar su transición a la política legal y asegurar un escenario para la promoción de su plataforma ideológica, el Gobierno nacional pondrá en marcha las reformas constitucionales y legales necesarias para garantizar, mediante una fórmula transitoria, la representación política en el Congreso de la República al nuevo partido o movimiento político, durante dos periodos constitucionales contados a partir del 20 de julio de 2018»⁸¹. Los cambios que han tenido lugar con los nuevos acuerdos han sido, en esencia, reducir la financiación al nuevo partido político que sea la expresión de las FARC y se les ha privado, también, de los dieciséis diputados que se le otorgaban automáticamente en la Cámara de representantes.

iii) En lo relativo al fin del conflicto se estableció, como se sabe, una serie de compromisos entre los que destacan: un claro acuerdo que suponía el cese del fuego y de las hostilidades de carácter bilateral y definitivo y, al mismo tiempo, se determinó el abandono de las armas; la reincorporación de las FARC a la vida civil; y el establecimiento de garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales. En particular, se dice que «la reincorporación a la vida civil será un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considerará los intereses de la comunidad de las FARC-EP en proceso de reincorporación, de sus integrantes y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan; asimismo, al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local»⁸². En esta línea, el 28 de diciembre de 2016, el Congreso colombiano, una vez aprobada previamente por el Senado, ratificó la Ley de Amnistía para las FARC y fuerzas militares, con lo que se ha hecho efectivo uno de los puntos de los acuerdos de paz que permitirá poner fin al conflicto y, asimismo, asegurar el ejercicio de la participación política.

iv) También se regulan en el Acuerdo, de una manera amplia y detallada, muchos aspectos que tienen que ver con el narcotráfico. «Para construir la paz es necesario encontrar una solución definitiva al problema de las drogas

⁸⁰ «Cartilla pedagógica», *ABC cit.*, pp. 34 y ss.

⁸¹ *Vid. El Acuerdo General para la terminación del conflicto, op. cit.*

⁸² *Vid. El Acuerdo General para la terminación del conflicto cit.*

ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas», se dice. «Para lo cual se promueve una nueva visión que dé un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, asegurando un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género»⁸³. En este apartado el acuerdo revisado mantiene básicamente el contenido del anterior, aunque se establecen algunas obligaciones más precisas para las FARC a los efectos de que faciliten información en la lucha contra este fenómeno y dejen clara su desvinculación con las organizaciones criminales del narcotráfico.

v) Una de las cuestiones más delicadas fue el tratamiento de las víctimas del conflicto. Como se dice en el propio acuerdo, «el resarcimiento de las víctimas debería estar en el centro de cualquier acuerdo»⁸⁴. Se especifica que «el acuerdo crea el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, que contribuye a la lucha contra la impunidad combinando mecanismos judiciales que permiten la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con mecanismos extrajudiciales complementarios que contribuyan al esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido, la búsqueda de los seres queridos desaparecidos y la reparación del daño causado a personas, a colectivos y a territorios enteros»⁸⁵.

En este campo se suscitan las decisiones más relevantes que afectan a la denominada Justicia Transicional. El nuevo acuerdo modifica las posiciones anteriores porque en estos puntos se centraban buena parte de las críticas de quienes se negaron a avalar los acuerdos de agosto de 2016. En esencia, se acoge el concepto de «restricción efectiva», que supondrá que no habrá pena de cárcel para los miembros de las FARC, produciéndose un reconocimiento de la verdad. Asimismo, se determina que la «Jurisdicción Especial de Paz» funcionará durante diez años y tan solo recibirá peticiones de investigación durante los dos primeros, también se incorpora la obligación para

⁸³ Vid. *El Acuerdo General para la terminación del conflicto cit.*

⁸⁴ VACAS FERNÁNDEZ, Félix, «Los derechos de las víctimas de crímenes internacionales como límite jurídico a la discrecionalidad negociadora de las partes en procesos de paz: el caso de Colombia», *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, año n.º 18, n.º 31, 2014, pp. 191-226; «Los acuerdos entre el gobierno de Colombia y las auto-defensas/paramilitares: proceso negociador, contenido e implementación, y derechos de las víctimas», *REIB: Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 8, n.º 1, 2014, pp. 8-41; y «Los derechos de las víctimas y la negociación», DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; y RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis (dirs.). *Derecho internacional humanitario cit.*, pp. 67-75, pp. 541-576; y MONTERO LINARES, Pedro, «Derechos de las víctimas en el tránsito hacia la normalización judicial (la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición)», en *Derecho internacional humanitario cit.*, DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.; y RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis (dirs.), pp. 67-75, pp. 577-589.

⁸⁵ Vid. *El Acuerdo General para la terminación del conflicto cit.*

las FARC de «inventariar todo tipo de bienes y activos incluidos en lo que se ha venido denominando recursos para la guerra e informar sobre los mismos», siendo así que «procederán a la reparación material de las víctimas, con los bienes y activos antes mencionados, en el marco de las medidas de reparación integral (...)»⁸⁶.

Se acordó también que los miembros de las Fuerzas del Estado involucrados en delitos, en el marco del conflicto, deberían recibir un tratamiento similar a los miembros de las FARC. Se estipula que «la renuncia a la persecución penal es un mecanismo de tratamiento penal especial diferenciado para agentes del Estado propio del sistema integral mediante el cual se extingue la acción penal, la responsabilidad penal y la sanción penal, necesario para la construcción de confianza y para facilitar la terminación del conflicto armado interno, debiendo ser aplicado de manera preferente en el sistema penal colombiano, como contribución al logro de la paz estable y duradera»⁸⁷.

El apoyo de la comunidad internacional, crucial en la negociación de los acuerdos, se reafirmó con la concesión del Premio Nobel al presidente colombiano.

Si se pone fin definitivamente al conflicto, Colombia entrará en una fase de normalidad y se abrirán nuevas perspectivas de cooperación en el conjunto de la región latinoamericana.

La frontera «caliente» entre Bolivia y Chile: 133 años de conflicto

Los conflictos de carácter territorial no están ausentes de la realidad latinoamericana. Todo lo contrario. Desde hace tiempo, América Latina está inmersa en la resolución de conflictos de límites, tanto marítimos como terrestres, que encuentran sus orígenes, en muchas ocasiones, en el mismo momento de la configuración de cada uno de los Estados latinoamericanos⁸⁸. Ahora bien, una constante para los latinoamericanos, desde hace tiempo, es el empleo de medios pacíficos a la hora de encontrar solución a estas diferencias. La reciente historia de la región está jalonada de litigios territoriales que van encontrando respuesta a través de medios de solución pacífica de controversias. Se ha recurrido a la mediación, al arbitraje o al arreglo judicial, cuando no a las negociaciones directas entre las partes para solventar las diferencias. Desde esta perspectiva, penetrar en uno de los tradicionales conflictos de esta índole nos permitirá apreciar estos elementos y comprobar que se precisan altas dosis de voluntad política para superar definitivamente los conflictos de esta naturaleza.

⁸⁶ *Acuerdo Final para la terminación del conflicto cit.*

⁸⁷ *Vid. El Acuerdo General para la terminación del conflicto cit.*

⁸⁸ Un examen histórico interesante de los conflictos que existen es el realizado por GARCÍA PÉREZ, Juan, «Conflictos territoriales y luchas fronterizas en América Latina durante los siglos XIX y XX», *Norba Revista de Historia*, 2005, vol. 18, pp. 215-241.

Como se sabe, en la segunda mitad del siglo XIX, dos países vecinos, Bolivia y Chile, comenzaron un capítulo de incidentes fronterizos que derivó en el conflicto más antiguo de América Latina: 133 años. Un conflicto hoy judicializado por la demanda presentada ante el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) por Bolivia contra Chile, en la que los bolivianos exigen negociar una salida soberana al mar. Por su parte, Chile insiste en la necesidad de revisar los tratados limítrofes sobre los cuales el Tribunal de La Haya no parece tener jurisdicción. En cualquier caso, ambos países continúan siendo, en el siglo XXI, vecinos distantes.

Todo ello deriva de lo que acaeció en el año 1862, cuando la tensión entre Bolivia y Chile se acrecienta hasta derivar, diecisiete años después, en la llamada Guerra del Pacífico. Un enfrentamiento armado que se prolongó por espacio de cuatro años, entre 1879 y 1883, y que finalizó con la derrota de Bolivia y la consiguiente pérdida del desierto de Atacama y su acceso al océano Pacífico. A partir de ese momento, lejos de finalizar las hostilidades entre ambos países, comenzaba el capítulo más largo y comprometido del conflicto, dando lugar a numerosos enfrentamientos y a la ruptura de relaciones diplomáticas en algunos momentos de su historia bilateral.

Se trata, por lo tanto, de un enconado enfrentamiento que no tiene fácil solución, pero en el que se pretende buscar fórmulas que lo solventen. La idoneidad en el empleo de las vías jurídicas es insuficiente para alcanzar un acuerdo que, de una vez por todas, acabe con este conflicto. Con ello, se demuestra, una vez más en el área latinoamericana, que las soluciones a los conflictos territoriales, junto a los arreglos que aporten terceros sobre la base de consideraciones jurídicas, precisan, también, de componentes eminentemente políticos que supongan cesiones por las partes. En todo caso, como elementos centrales de este conflicto podemos señalar algunas consideraciones.

Por un lado, el conflicto es el resultado de un largo proceso histórico. La primera etapa del posconflicto bélico, 1883-1904, finalizó con la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1904, un acuerdo de límites que supuso la pérdida oficial del acceso al mar por parte de Bolivia. Este acuerdo puso punto final al conflicto armado, delimitó las nuevas fronteras entre los dos países y garantizó el libre comercio al permitir el tránsito de personas y mercancías. En particular, se determina «la construcción de un ferrocarril entre Arica y La Paz, y se detallan las facilidades que debe otorgar Chile a Bolivia para llegar al océano Pacífico. Precisamente estas son las principales razones esgrimidas hasta el día de hoy por la diplomacia chilena para argumentar que Bolivia tiene salida al mar pero sin soberanía»⁸⁹. Aquí radica una parte

⁸⁹ MOLINA MONASTERIOS, Sergio, «Disputa marítima o cuadratura del círculo. Los vaivenes del conflicto boliviano-chileno», *Nueva Sociedad*, n.º 256, marzo-abril de 2015, p. 21; COCHA ROBLES, José Miguel, *Iniciativas chilenas para una alianza estratégica con Bolivia (1879-1899)*, Plural Editores, La Paz, Bolivia, 2011; GARAY VERA, Cristian, y CONCHA, José Miguel,

del fondo del asunto. En efecto, el Tratado de 1904 no se acepta por ambas partes como el mecanismo más útil para la resolución del conflicto y, por ende, no satisface todas las pretensiones.

La pérdida, por parte de Bolivia, de su salida al mar abrió, con seguridad, una herida entre los dos países imposible de cerrar hasta el momento. En realidad, como se ha dicho, el Acuerdo de Paz no ha favorecido que las relaciones entre ambas naciones, durante el siglo XX, fuesen las propias de dos países vecinos y con intereses en común, sobre todo por la aspiración boliviana de recobrar su territorio costero en medio de un sentimiento negativo creciente de los chilenos a cualquier tipo de concesión⁹⁰. Esta situación se mantiene en la actualidad y, hoy por hoy, parece muy complicado encontrar una fórmula que convenza a ambos países y a sus ciudadanos⁹¹. Exclusivamente por estas vías, en ausencia de concesiones políticas, no sería posible zanjar definitivamente el conflicto.

Para superar los contenidos del Tratado de 1904, Bolivia ha intentado en varias ocasiones revisarlo sin éxito: en 1920 ante la Sociedad de Naciones y en 1979 ante la OEA⁹². Ahora bien, la falta de acuerdo no ha implicado que se abandonen los procedimientos diplomáticos. En todo caso, cabe descartar el recurso a procedimientos violentos. En este sentido, la ratificación del Pacto de Bogotá de 1948 demuestra una clara voluntad en esta línea. No debemos olvidar que, en este tratado, los Estados americanos no solo renuncian al uso de la fuerza en las relaciones internacionales sino, también, en el marco de conflictos con

«La alianza entre Chile y Bolivia entre 1891 y 1899. Una oportunidad para visitar la teoría del equilibrio», *Revista Enfoques*, vol. VII, n.º 10, 2009, pp. 205-234; MAIRA, Luis y MURILLO, Javier, «El largo conflicto entre Chile y Bolivia. Dos visiones», *Estudios Internacionales*, n.º 148, enero-marzo 2005, pp. 87-93. BULNES, Gonzalo, *Guerra del Pacífico*. Santiago. Editorial Andujar, 1999; y BURR, Robert, «The Balance of power in nineteenth-century South America: An exploratory essay», *The Hispanic American Historical Review*, vol. 35, n.º 1, pp. 37-60.

⁹⁰ Cfr., CARRASCO, Sergio, *Historia de las Relaciones Internacionales Chileno-Bolivianas*, Editorial Universitaria, 1991; CONCHA, José Miguel, *La política boliviana. Iniciativas del Ejecutivo Chileno para una alianza estratégico con Bolivia (1879-1899)*. Santiago de Chile: BE Brickle ediciones, 2007.

⁹¹ El malestar boliviano se percibe incluso en su sistema educativo, que aún enseña a los niños que es imperativo recobrar el acceso al mar. La propia Constitución boliviana de 2009 declara «el derecho irrenunciable e imprescriptible del pueblo boliviano sobre el territorio que le dé salida al océano Pacífico y su espacio marítimo». Es más, en los últimos años es muy común que en los eventos políticos se toque el «Himno al mar» en el cual se reivindica la recuperación de aquellos territorios perdidos en la Guerra del Pacífico. CRUZ, Nicolás, y CAVALLO, Ascanio, *Las Guerras de la Guerra*, Editorial Aconcagua, Chile, 1980; *El Libro del Mar*, Ministerio de Asuntos Exteriores de Bolivia, La Paz, 2014; y Central Intelligence Agency (CIA), 2014, «Land Boundaries», *The World Factbook*, 2014.

⁹² TÉLLEZ, Eduardo, *Historia general de la frontera de Chile con Perú y Bolivia 1825-1929*. Santiago, Instituto del Patrimonio Territorial, Universidad de Santiago de Chile, 1989; MONTENEGRO, Walter, *Oportunidades Perdidas. Bolivia y el Mar*, La Paz, Los Amigos del Libro, 1987; y PONCE CABALLERO, Jaime, *Geopolítica chilena y Mar Boliviano*. La Paz. Cuarta Edición, 1998.

sus vecinos. Pero, además, la propia práctica, en este conflicto, así nos lo pone de manifiesto. Bolivia viene utilizando únicamente las vías diplomáticas y judiciales internacionales en su esfuerzo por recobrar el acceso al mar⁹³.

A principios del presente siglo, en medio de unas complicadas relaciones bilaterales, hubo negociaciones entre ambas partes que no se concretaron. Durante el Gobierno de Ricardo Lagos en Chile (2000-2006) «se exploró la posibilidad de otorgar un enclave con soberanía a Bolivia, lo cual implicaba saltarse el Tratado de 1929, porque sería en territorio chileno (anteriormente boliviano, no peruano)»⁹⁴. Posteriormente, las negociaciones que tuvieron lugar entre los presidentes de ambos países, Evo Morales y Michelle Bachelet (primer Gobierno), despertaron una cierta esperanza. En particular, la Agenda de los 13 puntos de 2006, acordada conjuntamente, hizo creer que, por primera vez, se iba a llegar a un acuerdo. No fue posible. En 2010 las negociaciones entraban en barrena, volviendo nuevamente la hostilidad dialéctica entre los dos Estados que tuvo una expresión, por citar algunos momentos significativos, en la Cumbre Iberoamericana de Cádiz en 2012. Y volvió a suceder en la Cumbre de las Américas, en Panamá, en 2015.

El presidente de Bolivia ha presionado a Chile para sostener un proceso de negociación. Ante la imposibilidad de avanzar —con unas relaciones bilaterales cada vez más complicadas— Evo Morales anunció el empleo de las vías jurídicas para resolver esta antigua disputa territorial. En 2013 se presenta una demanda ante el TIJ.

Como se ha dicho, «(...) con posterioridad al Tratado de 1904, Chile hizo una serie de compromisos con Bolivia referidos a otorgar una franja territorial soberana con acceso al mar»⁹⁵. En concreto, se señala que «aparecen en múltiples acuerdos y declaraciones unilaterales que durante las últimas décadas han dado reconocimiento a la obligación de negociarlo como una materia independiente al texto de 1904»⁹⁶. Por su parte, Chile aduce que el TIJ carece de competencia para tratar este conflicto. Según la jurista argentina Mónica Pinto y su colega británico Samuel Wordsworth, «la falta de jurisdicción del TIJ en el contencioso viene dada asimismo por el Pacto de Bogotá de 1948». Su artículo VI excluye asuntos que hayan sido resueltos en acuerdos anteriores, como sucedería en el actual diferendo. Según Pinto, «en el pacto bogotano, los dos Estados reafirmaron este tipo de solución pacífica para sus diferendos»⁹⁷.

⁹³ *La Gaceta Jurídica*, 25 de mayo de 2012.

⁹⁴ MOLINA MONASTERIOS, Sergio, «Disputa marítima o cuadratura del círculo. Los vaivenes del conflicto boliviano-chileno», *Nueva Sociedad*, n.º 256, marzo-abril de 2015, p. 24.

⁹⁵ En: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/05/04/actualidad/1430744745_182951.html. Consultado el 4 de noviembre de 2016.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.* Véase «El Chile que quiere mar para Bolivia». Selección de artículos de varios autores chilenos, 2014, en: <http://www.alainet.org/images/El%20Chile%20que%20quiere%20mar%20para%20Bolivia-3.pdf>. Consultado el 6 de diciembre de 2016.

En este sentido, Santiago insiste en que Bolivia debe respetar el Tratado de Paz de 1904. Chile parece tenerlo claro y defiende que el conflicto finalizó con dicho acuerdo. Además argumenta que su vecino tiene pleno acceso al mar a través de puertos chilenos y que Chile otorga las más amplias facilidades a la carga boliviana por valor de decenas de millones de dólares anuales⁹⁸. En esta línea, Felipe Bulnes Serrano, embajador de Chile en Estados Unidos, señala que Bolivia «pretende que esta Corte diga no solo que Chile está obligada a negociar, sino que debe conceder una soberanía marítima que de ninguna manera podemos aceptar⁹⁹».

Las posiciones que mantienen las partes están muy distantes y tan solo es posible implantar mecanismos políticos y diplomáticos que supongan una salida al conflicto. Por de pronto, el 24 de septiembre de 2015, el Tribunal de La Haya se declaró competente para juzgar la demanda interpuesta por La Paz, aunque también se mostró «incompetente para dictar sentencias territoriales en este caso»¹⁰⁰. La conclusión del organismo ha planteado la necesidad de una negociación entre ambos Estados. La Corte asume dos posiciones muy claras:

- En el párrafo 34 de la sentencia, al afirmar que «el objeto de la controversia se fundamenta en la cuestión de saber si Chile tiene la obligación de negociar de buena fe un acceso soberano de Bolivia al océano Pacífico y, en caso afirmativo, si Chile incumplió dicha obligación»¹⁰¹.
- En el párrafo 50, al sostener que «los asuntos en litigio no se encuentran resueltos por arreglo de las partes, laudo arbitral o sentencia de un tribunal internacional ni regidos por acuerdos o tratados en vigencia en la fecha de la celebración del presente Pacto (Pacto de Bogotá)»¹⁰². Con lo que se llega a la conclusión de que «la excepción preliminar de falta de competencia presentada por Chile es entonces rechazada»¹⁰³.

⁹⁸ MOLINA MONASTERIOS, Sergio, «Disputa marítima o cuadratura del círculo. Los vaivenes del conflicto boliviano-chileno», *Nueva Sociedad*, n.º 256, marzo-abril de 2015, p. 20.

⁹⁹ http://internacional.elpais.com/internacional/2015/05/04/actualidad/1430744745_182951.html. Consultado el 4 de noviembre de 2016. Según fuentes gubernamentales de Chile en La Haya, sede del TIJ: «todos los diferendos fronterizos tienen un componente legal, pero acudir a los tribunales no es siempre la solución». Por esto, un año después, en 2014, Chile presentó una objeción preliminar a la Corte para intentar desestimar la demanda que había presentado Bolivia para reclamar el acceso al océano que perdió tras la Guerra del Pacífico, CONCHA, José Miguel, y GARAY, Cristian, *El tratado de 1904. Negociaciones e intereses involucrados*, Plural Editores, La Paz, Bolivia, 2013.

¹⁰⁰ CASAS, Alba, y MOLINA, Fernando, «Chile y Bolivia enrocan sus posturas por el conflicto marítimo», http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/06/actualidad/1444164412_859569.html. Consultado el 12 de diciembre de 2016.

¹⁰¹ ABELLO-GALVIS, Ricardo, y ARÉVALO RAMÍREZ, Walter, «Traducción del fallo de la Corte Internacional de Justicia en el caso -Obligación de negociar un acceso al océano Pacífico (Bolivia c. Chile). Decisión sobre Excepciones Preliminares», *ACDI*, 2016 vol. 9, p. 409.

¹⁰² ABELLO-GALVIS, Ricardo, y ARÉVALO RAMÍREZ, Walter, *Traducción del fallo cit.*, p. 414.

¹⁰³ ABELLO-GALVIS, Ricardo, y ARÉVALO RAMÍREZ, Walter, *Traducción del fallo cit.*, p. 416.

El pronunciamiento de La Haya ha distanciado aún más a los dos países, con posturas cada vez más enconadas. En verdad, la demanda presentada por Bolivia ha complicado de manera evidente las relaciones bilaterales. Las decisiones del TIJ no han calmado a las partes ni, tampoco, han sentado las bases para una solución futura. El conflicto en torno a la salida al mar se complica cada vez más y envenena las relaciones entre los dos Estados. Así, en medio del contencioso principal estalla una nueva crisis por el agua de un manantial cercano a la frontera y la apertura, por parte de Chile, de una base militar a 15 kilómetros del territorio boliviano. La Paz ya ha manifestado que prepara una nueva demanda para que Santiago le reconozca una «deuda millonaria» por el «uso ilegal y abusivo» de las aguas del manantial de Silala a través de canales artificiales construidos hace un siglo. Según Chile, el Tratado de 1904 estableció el carácter internacional del río Silala, algo que Bolivia aceptaba hasta 1997; mientras que Santiago considera que esas aguas, «originadas en la región boliviana de Potosí, a solo 4 kilómetros de la frontera entre ambos países, son de uso internacional porque el río desemboca en la cuenca hidrográfica del Pacífico»¹⁰⁴. Toda una prueba de que la crisis exige mucha más voluntad política para llegar a un acuerdo.

En definitiva, las agrias disputas fronterizas entre ambos países continúan y la solución del conflicto territorial que mantiene enfrentados a Chile y Bolivia desde finales del siglo XIX no parece vislumbrarse en un futuro próximo. La única solución pasa por el diálogo y la cooperación que conduzcan a una paz basada en la cosoberanía y el acceso marítimo a Bolivia.

Consideraciones finales

No es fácil hacer previsiones respecto al futuro más inmediato en el espacio latinoamericano y caribeño. Los factores externos, como es natural, influyen en el devenir de esta región pero, en el fondo, son causas internas las que determinan los rumbos que vienen adoptando los distintos países latinoamericanos. No es posible afirmar que la expresión «América Latina» exprese una única realidad y, con seguridad, la fragmentación, tanto en las posiciones políticas como en el ámbito económico, va a ser el rasgo más característico de lo que está sucediendo en esta zona del planeta. La realidad latinoamericana y caribeña es cada vez más complicada y heterogénea.

La integración en el continente americano se encuentra obstruida por un cúmulo de factores que no han sido capaces de eliminar los líderes de la región. El robusto nacionalismo que todavía inspira las políticas de los Estados latinoamericanos es un obstáculo, difícilmente salvable. Asimismo, la incontrolada inquietud por generar un esquema de integración que, por fin,

¹⁰⁴ *El Mundo*, 9 de mayo de 2016. *El País*, 7 de octubre de 2016, en http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/06/actualidad/1444164412_859569.html. Consultado el 5 de noviembre de 2016. CASAS, A., y MOLINA, F., *op. cit.*

ponga contornos a la voluntad integradora ha conducido, a la postre, a propagar numerosos esfuerzos de integración que se solapan y que carecen de la más mínima articulación. Cada nueva iniciativa de integración es observada con inusuales expectativas que, muchas veces, se ven con posterioridad frustradas. La Alianza del Pacífico ha surgido, en los últimos tiempos, como un esquema con muchas posibilidades de éxito, habiendo puesto el acento en las cuestiones de tipo económico y comercial, sin descuidar otros ámbitos. Por su parte, Unasur sufre una cierta parálisis. Es preciso que aborde cuanto antes la articulación y convergencia económica en su seno. Mientras tanto, Mercosur y la Comunidad Andina se encuentran inmersos en crisis internas que únicamente podrían superarse en el marco de la integración suramericana.

La inestabilidad política que vive Venezuela es una circunstancia que explica muy bien el devenir de las relaciones en el conjunto de América Latina. El liderazgo que, durante algún tiempo, ocupó este país se ha debilitado de manera muy significativa y, en la actualidad, se encuentra inmerso en una profunda crisis interna. Por lo demás, los perfiles de la región se van delimitando por los cambios políticos que han tenido lugar en Argentina y Brasil y que van a determinar, con certeza, una parte de su futuro.

Comienza a vislumbrarse el final de algunos de los conflictos que más enturbiaban la realidad del continente y se confirma la tendencia hacia la solución pacífica de diferencias. La llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos abre muchas incógnitas pero, en todo caso, hay que anotar los significativos pasos que se han dado en el restablecimiento de relaciones entre Cuba y los Estados Unidos.

Los acuerdos de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC ponen fin a muchos años de conflicto armado y revelan, sobre todo, la capacidad que habita en muchos países de la región para estabilizar sus instituciones e impulsar su economía. Asimismo, el sometimiento de la diferencia territorial entre Chile y Bolivia, aunque no «calma» el debate político, al menos sitúa la cuestión en el marco del TIJ. Con ello no se zanja definitivamente la cuestión ni se ha facilitado, hasta ahora, el entendimiento entre los dos Estados.

Composición del grupo de trabajo

- Coordinador:** **D. FELIPE SAHAGÚN**
Profesor titular de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid
Periodista
- Vocal y Secretario:** **D. IGNACIO FUENTE COBO**
Coronel de Artillería (DEM)
Analista Principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos
- Vocales:** **D. SHAUN RIORDAN**
Investigador Principal del Instituto Clingendael
- D. Cástor Miguel Díaz Barrado**
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid
- D.ª MARÍA SAGRARIO MORÁN BLANCO**
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid
- D. JOSÉ MARÍA MARTÍNEZ FERRER**
Coronel de Artillería (DEM)
Director de la Academia de Artillería y Comandante Militar de Segovia
- D. VICENTE PALACIO DE OTEYZA**
Director del Observatorio de Política Exterior Española
Fundación Alternativas



SECRETARÍA
GENERAL
TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL

ISBN-13: 978-84-9091-248-5



9 788490 912485